

EXPLOTACIÓN SEXUAL HACIA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

Un diagnóstico de los abordajes en Uruguay

Ana Gabriela Fernández Saavedra, Lena Fontela Kopl
(coordinadoras).

Magdalena Caccia Lijtenstein, Carolina Camilo Zabala, Elizabeth
Oria Giordan, Isabel Pérez de Sierra (investigadoras).



**EXPLOTACIÓN SEXUAL
HACIA NIÑAS, NIÑOS
Y ADOLESCENTES**

EXPLOTACIÓN SEXUAL HACIA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.
Un diagnóstico de los abordajes en Uruguay

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Programa Uruguay (FLACSO Uruguay)

Ana Gabriela Fernández Saavedra, Lena Fontela Kopl (coordinadoras)
Magdalena Caccia Lijtenstein, Carolina Camilo Zabala, Elizabeth Oria Giordan, Isabel Pérez de Sierra (investigadoras)

Equipo de revisión:
Lucía Vernazza (UNICEF)
María Gutiérrez (UNICEF)
Valeria Ramos (UNFPA)

Corrección de estilo:
Ana Gómez

Diseño gráfico editorial:
Carlos Ramón Sanabria

Impresión: Mastergraf

Primera edición: Montevideo, diciembre de 2023

Créditos imagen de portada: Fernando Lagarde

Los derechos patrimoniales de esta publicación pertenecen a FLACSO Uruguay, UNFPA y UNICEF, y los derechos de autor a las personas que elaboran el contenido. Queda prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o procedimiento, según artículo 23 de la Ley N° 15.913 de 27/11/87 sin la autorización escrita de los titulares del copyright.

ISBN: 978-9915-9569-8-5



FLACSO
URUGUAY

Av. 8 de Octubre 2882, 11600
Montevideo, Uruguay
Tel.: 598 2481-7459
www.flacso.edu.uy

Ana Gabriela Fernández Saavedra, Lena Fontela Kopl
(coordinadoras).

Magdalena Caccia Lijtenstein, Carolina Camilo
Zabala, Elizabeth Oria Giordan, Isabel Pérez de Sierra
(investigadoras).

EXPLOTACIÓN SEXUAL HACIA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

UN DIAGNÓSTICO DE LOS
ABORDAJES EN URUGUAY



ÍNDICE

- 07 Prólogo
- 09 Introducción
- 10 Objetivos
- 11 Metodología y descripción de la parte empírica de la investigación
- 15 Mapeo de actores
- 19 Conceptualización de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes
- 24 Estándares internacionales
- 43 Información cuantitativa: estado de la cuestión
- 59 La política pública de ESNNA según las instituciones nacionales y locales
- 91 Conclusiones
- 98 Recomendaciones de política pública
- 105 Referencias bibliográficas

ÍNDICE DE FIGURAS

- 16 Figura 1. Instituciones que forman parte del CONAPEES
- 18 Figura 2. Instituciones intervinientes en los diferentes momentos de abordaje de situaciones de ESNNA
- 29 Figura 3. Principales hitos en el marco jurídico internacional vinculados a la ESNNA
- 41 Figura 4. Representación de las situaciones de ESNNA en el sistema de justicia
- 51 Figura 5. Cantidad de situaciones de violencia sexual atendidas por la FGN
- 52 Figura 6. Cantidad de actuaciones de AS, atentado violento al pudor y violación cada 10.000 NNA por departamento en 2021

ÍNDICE DE TABLAS

- 27 Tabla 1. Documentos seleccionados para el análisis documental
- 44 Tabla 2. Situaciones de ESNNA por departamento, en el período 2018-2021
- 45 Tabla 3. Porcentaje de niñas y adolescentes mujeres atendidas por ESNNA en total y por departamento
- 47 Tabla 4. Porcentaje de situaciones de abuso sexual y explotación sexual en el total de casos de maltrato
- 47 Tabla 5. Porcentaje de niñas y adolescentes mujeres atendidas por situaciones de AS y ES
- 47 Tabla 6. Recurrencia de las situaciones de AS y ES
- 48 Tabla 7. Cronicidad de situaciones de AS y ES
- 50 Tabla 8. Número de actuaciones en AS, atentado violento al pudor y violación de NNA por año y por departamento

Prólogo

Escuchar la voz de aquellas personas que históricamente no han sido escuchadas es un ejercicio de justicia social necesario para tener una sociedad más igualitaria. Las infancias y adolescencias, a lo largo de la historia, no han sido visibilizadas y menos aún han podido expresar sus necesidades. Las voces infantiles han sido mediadas, generalmente, por el mundo adulto, que mira y determina sus necesidades. Desde ese lugar se presentan como seres en dependencia, incapaces de expresarse y defender sus propias posturas. Es imprescindible desterrar el misterio del silencio infantil poniendo en práctica todas las vías posibles para que puedan expresarse denunciando cuando sus derechos son vulnerados.

Lloyd De Mause,ⁱ al hablar de los vínculos intergeneracionales entre la adultez y la niñez, señala que a medida que nos acercamos en la historia, afortunadamente existen más relaciones basadas en la empatía. Por el contrario, a medida que retrocedemos en el tiempo aumentan los vínculos basados en la proyección e inversión, donde padres y madres proyectan en sus hijos o hijas sus frustraciones o invierten los roles colocando a la niñez en lugares adultos. A pesar de esta empatía en ascenso que señala De Mause, todavía se siguen dando situaciones de abusos y violencia infantil que reflejan frustraciones y proyecciones adultas.

Los avances que trajo el siglo XX en la defensa de los derechos de la infancia y su transformación, en el reconocimiento de niños y niñas como sujetos de derecho, paradójicamente corrieron a la par de su pérdida de independencia y de autonomía, de la acentuación de las ideas que defendían su fragilidad, indefensión, inmadurez y dependencia, y del impedimento de poder asumir responsabilidades por sus acciones y por sus personas.ⁱⁱ

i) De Mause, Lloyd (1974). *Historia de la infancia*. Madrid: Alianza.

ii) Sosenski, Susana (2021). *Robachicos. Historia del secuestro infantil en México (1900-1960)*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Grano de Sal.

Como sociedad se nos presenta la imperiosa necesidad de madurar el discurso relativo a las infancias y adolescencias; para que esto suceda, es imprescindible abandonar estereotipos en las expresiones cuando hablamos de ellas. Una mirada *infantilizadora*ⁱⁱⁱ hacia la infancia nos puede llevar a perder el poder crítico en su análisis, ya que descarta toda capacidad de acción y transformación en su accionar. Las infancias presentadas en esta investigación han sido explotadas o abusadas en distintos sentidos por el mundo adulto, quedarnos únicamente con esa mirada empobrecería el análisis. Estas infancias hoy están visibilizadas porque en algún momento del proceso tuvieron el coraje de contar lo que estaban viviendo. Ellas también pueden ser agentes de cambios, sus denuncias, sus expresiones nos revelan una niñez que se está empoderando de la palabra, que encontró una red de contención y apoyo, y que, aunque imperfecto aún, tiene un camino legal para denunciar.

En esa línea, Flacso Uruguay viene trabajando con la creación del Programa de Infancias y Adolescencias, que busca despertar e incentivar tanto la formación como la investigación sensible. Dicho programa ofrece cuatro diplomas y un diplomado en especialización en los que la violencia, los derechos, las migraciones y la medicina han sido espacios de reflexión y problematización desde la perspectiva de las infancias y adolescencias. Se han promovido espacios de investigación desde el Centro de Estudios de Documentación e Investigación sobre las Infancias (CEDII) a partir del Archivo Histórico Luis Morquio del Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes, donde estudiantes de posgrado y docentes han podido profundizar en líneas de trabajos afines a la promoción de los derechos de la niñez. En la oferta educativa que promueve, destinada a profesionales de todos los ámbitos disciplinares que se vinculan a las infancias y adolescencias, se busca reflexionar sobre las prácticas educativas y profesionales desde un marco teórico que promueve la voz infantil y su acción como actores transformadores de nuestra realidad latinoamericana.

Dra. Laura Osta Vázquez
Coordinadora académica
Programa Infancias y Adolescencias
FLACSO Uruguay

iii) Jackson Albarrán, Elena (2018). Prólogo, en Susana Sosenski, Silvia Favero y Esmeralda Blanco (Coords.), *Infancias e juventudes no século XX: histórias latino-americanas*. Ponta Grossa: Todapalavra, p. 16.

Introducción

El informe que se presenta a continuación contiene los resultados de la investigación que FLACSO Uruguay llevó adelante para UNICEF y UNFPA denominada: «Diagnóstico del abordaje de las situaciones de explotación sexual hacia niños, niñas y adolescentes en Uruguay».

La investigación se llevó a cabo entre los meses de octubre de 2021 y mayo de 2022 por un equipo de investigación integrado por la Mag. Isabel Pérez de Sierra, Mag. Magdalena Caccia, Dra. Carolina Camilo, Mag. Elizabeth Oria y coordinado por la Mag. Lena Fontela y la Dra. Ana Gabriela Fernández.

Este documento se presenta en nueve capítulos. El primero describe los objetivos generales y específicos de la investigación definidos por UNICEF y UNFPA. El segundo explica el enfoque metodológico y el diseño del trabajo de campo que se definió para cumplir con los objetivos establecidos. El tercer capítulo muestra el mapeo de actores que se encuentran en nuestro país vinculados a la temática de la explotación sexual hacia niños, niñas y adolescentes, y el cuarto despliega los enfoques teóricos que contribuyen a su definición y conceptualización. Los capítulos cinco, seis y siete desarrollan el análisis de la investigación, comenzando por lo que establecen los estándares internacionales en materia de explotación sexual hacia niños, niñas y adolescentes (capítulo cinco), el relevamiento y análisis de la información cuantitativa (capítulo seis) y el análisis de los discursos de informantes participantes de las políticas públicas de explotación sexual hacia niños, niñas y adolescentes en distintos niveles y ámbitos de intervención (capítulo siete). Finalmente, el capítulo ocho intenta sintetizar los principales hallazgos que surgen de la investigación, y el noveno, y último, capítulo propone algunas recomendaciones que contribuyan a la mejora de las políticas públicas en materia de explotación sexual hacia niños, niñas y adolescentes.

1. Objetivos

1.1. Objetivo general

Diagnosticar el abordaje de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes poniendo el foco en las modalidades que ha adoptado la detección e intervención durante el período 2016-2021, identificando los obstáculos presentes en las prácticas de detección, denuncia y seguimiento de situaciones de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, relevará buenas prácticas en este sentido.

1.2. Objetivos específicos

1. Relevar, sistematizar y analizar los datos cuantitativos provenientes de las denuncias y los casos detectados de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes durante el período de estudio.
2. Mapear a nivel nacional los actores intervinientes, tanto institucionales (públicos y privados) como sociales.
3. Documentar las prácticas en torno a la detección, denuncia y seguimiento de los casos de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, identificando obstáculos, barreras, así como fortalezas para su posible replicabilidad.
4. Describir las percepciones sobre las situaciones de explotación sexual de actores institucionales y sociales que participan del proceso de institucionalización en el abordaje de la explotación sexual.
5. Identificar y analizar las rutas de denuncia y abordaje de casos emblemáticos, con especial énfasis en las posibles barreras u obstaculizadores en el proceso.

2. Metodología y descripción de la parte empírica de la investigación

Para cumplir con los objetivos de esta investigación, y siguiendo los postulados de Wright Mills (1961), se diseñó una metodología artesanal que responde a los objetivos propuestos, las fuentes de recolección de información provienen o triangulan distintas fuentes y los datos son cuantitativos o cualitativos (Forni, 2010). Esto permitió recopilar información de entrevistas, de revisión documental, así como de los datos cuantitativos. Sin embargo, la escasez de datos, así como la dificultad para su acceso, modificó la planificación inicial y el trabajo de campo se debió abordar fundamentalmente desde una metodología cualitativa.

En primer lugar, se llevó a cabo un análisis documental de los estándares de derechos humanos en materia de explotación sexual hacia niños, niñas y adolescentes (ESNNA), lo que incluye la normativa nacional e internacional, observaciones recibidas por Uruguay en la materia, así como otros documentos del sistema universal e interamericano, los que significan un conjunto de referencias para los Estados con el fin de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. En segundo lugar, se realiza un análisis de los escasos registros obtenidos mediante la solicitud de acceso a la información pública y de los datos que se encuentran a disposición para el público en general. Finalmente, se realizan entrevistas en profundidad a informantes con calificación en el ámbito nacional y local, ya sea con vinculación al diseño y evaluación de las políticas públicas de explotación sexual o a los dispositivos de atención directa, o que participan en espacios de articulación interinstitucional. La técnica de la entrevista es recomendada en la investigación social «para obtener información de carácter pragmático» (Alonso, 1998), debido a que permite que las personas entrevistadas transmitan sus representaciones sociales en sus acciones individuales y en las instituciones a las que pertenecen.

2.1. Diseño y descripción del trabajo de campo

El trabajo de campo se llevó a cabo entre los meses de octubre de 2021 y abril de 2022. A partir del mapa de actores se procedió a establecer los primeros contactos con las instituciones de referencia para aproximarnos a la recolección de las fuentes primarias de información. De manera paralela se realizó la búsqueda de los documentos nacionales e internacionales.

Para el análisis documental se tomaron en cuenta los documentos pertenecientes al derecho internacional de los derechos humanos y sus respectivas ratificaciones nacionales, la normativa y legislación interna, así como decretos, acordadas, instrucciones, guías y protocolos; un total de 17 documentos internacionales y 27 nacionales.

Para lograr los objetivos de la investigación, se comenzó por la sistematización del marco normativo internacional y nacional que brinda regulación al abordaje, intervención, investigación, sanción y reparación integral en los casos de ESNNA. Se han relevado tanto a nivel internacional como nacional las normas más importantes tomando como punto de partida las sistematizaciones realizadas previamente por distintas instituciones.

En el ámbito internacional, se comenzó con el análisis del estatuto de protección de los derechos humanos tanto del Sistema Universal de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano, ratificados por Uruguay. Para la recopilación se consideraron las particularidades del derecho internacional como ordenamiento jurídico en permanente transformación y evolución atendiendo no solo las fuentes formales del derecho, sino también relevando con particular atención aquellas que constituyen el *soft law*. En la regulación de los fenómenos sociales que limitan las garantías de los derechos humanos de las personas, como son la violencia basada en género, la violencia hacia niños, niñas y adolescentes (NNA), migración, trata y explotación, existe un entramado normativo variado que se entrelaza reconociendo y protegiendo diferentes derechos, sus vulneraciones y afectaciones que es necesario armonizar e interpretar a la luz de estas fuentes. Para ello se procedió a relevar: resoluciones de organizaciones internacionales, recomendaciones e informes adoptados por organismos o conferencias internacionales; programas de acción, declaraciones interpretativas; disposiciones programáticas; acuerdos no normativos, acuerdos políticos, códigos de conducta, directrices, estándares, jurisprudencia, entre otros. Una vez identificados, se procedió a la sistematización, según las diferentes fuentes, a partir de su jerarquía, cronología y relevancia en la ESNNA.

En relación con la normativa nacional, se relevó la regulación que atiende a los derechos de infancia, violencia, género y migraciones a nivel constitucional, legal y reglamentario. Se detallan las ratificaciones de

importantes convenciones internacionales, con las que el país ha asumido el compromiso de armonizar su normativa interna y prácticas institucionales. Realizado el relevamiento, se procedió a sistematizar considerando su jerarquía y cronología.

Para lograr un diagnóstico del abordaje interinstitucional de las situaciones de ESNNA, se procedió a relevar la existencia de protocolos o guías realizadas por instituciones públicas o privadas a nivel nacional. A su vez, considerando la sanción y reparación integral en los casos de ESNNA y con el objetivo de identificar las fortalezas y debilidades, especialmente en el sistema de justicia, se inició un relevamiento de jurisprudencia, así como de datos estadísticos de las instituciones para conocer el número de denuncias, imputaciones, condenas y la participación de la víctima en los procesos penales.

Las fuentes documentales provenientes de los estándares internacionales, así como de investigaciones académicas, permiten contar con un corpus que orienta el análisis y se utilizan dimensiones que representan las obligaciones estatales para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes. Estas dimensiones se organizan en una matriz que permite ordenar y analizar las fuentes, contrastándolas con los aportes del derecho internacional de los derechos humanos y los aportes teóricos en la materia.

En el caso de la búsqueda de información cuantitativa, una vez realizadas las entrevistas a informantes calificados se procedió a elaborar solicitudes de acceso a la información pública al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), a los ministerios del Interior y de Educación y Cultura, y a la Fiscalía General de la Nación (FGN). Las respuestas obtenidas al cierre de este informe corresponden al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que transmite que no es posible otorgar la información solicitada, y a la FGN, que cumplió con los plazos reglamentarios respondiendo a la totalidad de la información solicitada. Del INAU recibimos comunicaciones mediante las cuales nos informan que se encontraban recopilando la información de diversas unidades; el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia nos envía la información solicitada por medio de correo electrónico. El día 27 de junio de 2022 el INAU nos entrega parte de la información solicitada.

Para las entrevistas en profundidad se realiza un mapa de las instituciones con competencia en la temática y se definen referentes del ámbito nacional y local. Para la selección de actores locales, en primera instancia se seleccionan casos definidos en diferentes regiones del país en las que se presentan distintas realidades sociales y características de actividad productiva. Son casos en los que esta conjunción de factores aumentó la probabilidad de ocurrencia del fenómeno que estamos estudiando (Stake, 1995). Estos casos pueden constituir diferentes escenarios para la problemática de la ESNNA. De esta manera,

se escogen cuatro regiones diferenciadas a donde se dirigió el equipo de investigación para realizar el trabajo de campo:

1. Zona semirural cercana a la frontera seca.
2. Zona rural y urbana con tránsito relevante de transportistas y producción agropecuaria.
3. Zona urbana con importante actividad turística.
4. Zona urbana del norte del país en frontera.

Se elabora una pauta de entrevista a partir del marco teórico y las primeras aproximaciones a los estándares en la temática. Esa pauta se ajusta según las características de las instituciones o el carácter local o nacional. Se realizaron 54 entrevistas en profundidad a actores nacionales y departamentales. En la coordinación previa de las entrevistas las instituciones se mostraron receptivas a la solicitud y facilitaron en general la coordinación, salvo algunas excepciones.

3. Mapeo de actores

La institucionalidad vinculada a la ESNNA en Uruguay cuenta con un órgano interinstitucional que elabora, propone y articula políticas públicas con relación a la problemática social: el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES), creado en 2004 a través de decreto del Poder Ejecutivo N.º 358, y ampliado en su integración, en 2017, por decreto del Poder Ejecutivo N.º 025/2017, mediante el cual se aprueba el *II Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes (2016-2021). 100 acciones acordadas*.

3.1. Acciones acordadas

En la figura 1 se observa la composición del CONAPEES, que está integrado por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Turismo, la Administración Nacional de Educación Pública, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y el Consejo Asesor Consultivo del INAU. Participan como asesores del órgano el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Asimismo, como instituciones invitadas cuenta con la participación de la Fiscalía General de la Nación, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Universidad de la República (UdelaR). En el período reciente también se incorporó como invitada la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

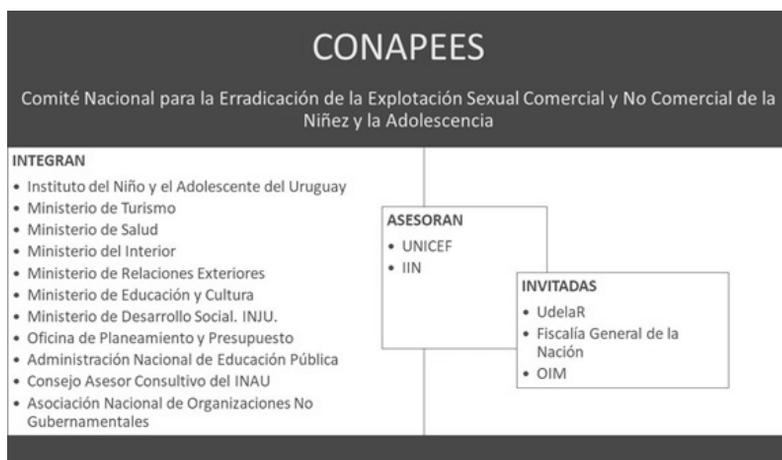


Figura 1. Instituciones que forman parte del CONAPEES. Fuente: elaboración propia.

Por la sociedad civil organizada participan como representantes de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) la Asociación Civil El Paso y Juventud para Cristo. Según el decreto de creación del CONAPEES, ANONG puede disponer de hasta tres organizaciones representantes, sin embargo, participan estas dos mencionadas. Es importante también señalar que, a partir de las indagaciones realizadas, participa una tercera organización de la sociedad civil como invitada, ECPAT, que se encuentra representada en el Comité por Gurises Unidos,¹ la única organización uruguaya que integra esta red. En representación del INAU participa la coordinadora del único servicio oficial que atiende situaciones de ESNNA: Proyecto Travesía.²

La integración se realiza por representación institucional, lo que plantea algunos desafíos en el derrame y la coordinación en el interior de los organismos. En particular, aquellos ámbitos de los distintos sectores y actores institucionales involucrados en las diversas etapas tanto de la definición de políticas sobre el asunto como su abordaje concreto a nivel nacional y en los territorios. Así, por ejemplo, la representación del INAU está dada por

1) Los equipos itinerantes para la prevención, abordaje y acompañamiento de situaciones de explotación sexual en niños, niñas y adolescentes desarrollan acciones de capacitación y acompañamiento técnico para el abordaje de las situaciones de ESNNA a equipos técnicos tanto del ámbito público como privado. Ambas organizaciones de la sociedad civil (El Paso y Gurises Unidos) se dividen la referencia en los departamentos del interior del país, a través de convenios firmados con el INAU.

2) El Proyecto Travesía es un servicio de atención a niñas, niños y adolescentes en situación de explotación sexual comercial y/o trata en el departamento de Montevideo, perteneciente al INAU.

quien preside el Comité y la política de explotación sexual en el organismo. No obstante, otros ámbitos institucionales tienen vínculo directo o indirecto con la temática y su abordaje: la Coordinación Nacional del Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) que preside los Comités de Recepción Local (CRL), espacios intersectoriales que reciben situaciones de violencia hacia NNA en los distintos departamentos del país y coordinan estrategias de abordaje, entre las que se encuentran situaciones vinculadas a ESNNA. Por otra parte, la Coordinación de Intervenciones Especializadas tiene a su cargo la supervisión de los convenios con equipos itinerantes de ESNNA, así como los dispositivos especializados de atención en la temática (Travesía). De modo que lo que suceda y se defina en el CONAPEES requiere articulaciones intrainstitucionales posteriores para el abordaje concreto de la temática, en articulación con el espacio de definición interinstitucional.

Algo similar sucede con otros organismos como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que cuenta en la integración en el CONAPEES con una representación por parte del Instituto Nacional de la Juventud (INJU). No se establece allí la participación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), que sí participa y conduce otros órganos interinstitucionales que trazan políticas sobre fenómenos afines, tales como el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas o el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género.

Por otro lado, es posible caracterizar la institucionalidad vinculada a los distintos momentos del abordaje de la ESNNA para comprender los organismos que pueden operar (figura 2):

1. Promoción y prevención: CONAPEES, INAU, educación (todos los subsistemas), salud (atención primaria).
2. Sospecha y detección: proyectos de tiempo parcial y tiempo completo del INAU (oficiales y en convenio); educación, centros educativos de educación primaria y media; ASSE, primer nivel de atención; equipos itinerantes de ESNNA que contribuyen al diagnóstico diferencial (convenio INAU-OSC).
3. Acompañamiento y atención: INAU (equipos itinerantes de ESNNA junto a redes de protección local). Dependiendo de la localidad, algunas de las situaciones llegan al Comité de Recepción Local del SIPIAV, y otras son abordadas y/o acompañadas por distintas dependencias del INAU a nivel local, en algún caso también por intervención de juzgados especializados que mandatan al organismo a brindar medidas de protección. También participan los proyectos específicos de ESNNA, como Travesía, en Montevideo, y los equipos de proximidad (convenios existentes con organizaciones de la

sociedad civil en algunas localidades del país para la atención y reparación del daño, que cuentan con cupos limitados y no tienen como cometido exclusivo la ESNNA). Asimismo, participan la Fiscalía General de la Nación y el Poder Judicial, a través de la Unidad de Víctimas y Testigos, y los juzgados especializados. Por último, los prestadores de salud, ASSE o el sector privado, en el abordaje psicológico (en general, si fue solicitado por la Justicia).

4. Protección: juzgados especializados (encargados de disponer medidas de protección) y Fiscalía. INAU: a través de sus dispositivos de protección 24 horas (centros de tiempo completo no específicos, clínicas psiquiátricas-API).
5. Reparación: INAU: equipos de proximidad (convenios, no específicos de ESNNA); prestadores de salud ASSE y sector privado; Fiscalía: acceso a la justicia penal.



Figura 2. Instituciones intervinientes en los diferentes momentos de abordaje de situaciones de ESNNA. Fuente: elaboración propia.

4. Conceptualización de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes

Para comenzar, es necesario ubicar a la ESNNA en el marco de relaciones desiguales de poder, atravesadas principalmente por dos factores de desigualdad: el género y la edad. Las relaciones de género son relaciones de jerarquía y dominación, en las que las mujeres ocupan un lugar de subordinación con respecto a los varones. De este modo, las tareas que realizan, lo que se espera de cada persona y los espacios que ocupan están determinados por esta relación desigual. En este orden desigual, la violencia se presenta como un acto moral y moralizador que busca controlar y dominar a quien no pertenezca al *statu quo* y se realiza a través de diferentes modalidades de violencia (Segato, 2003, 2016).

El enfoque de género es fundamental para comprender el fenómeno de la ESNNA, ya que se entiende a la violencia sexual como una manifestación de la dominación masculina. La violencia sexual es una manera de confirmación de la virilidad masculina, de su capacidad de someter, «enmarcado en una verdadera erotización del poder» (IIN-OEA, 2019, p. 3). Pero, además, la explotación sexual se encuentra en un «cruce de dimensiones donde se advierten las relaciones de dominación masculinas y adultocéntricas; aspectos económicos, aspectos políticos, dentro del *locus* de la sexualidad entendida como construcción socio-histórico-cultural» (Rostagnol, 2007, p. 11).

Se trata de una forma de violencia sexual producida en un contexto de múltiples desigualdades. Se ubica en el marco de la violencia de género y generaciones, y es una de sus expresiones más preocupantes (Condon, Da Cunha y Tuana, 2019). Sucede en contextos de relaciones desiguales de poder, en las que no se puede hablar de consentimiento. Laura Lowenkron (2007) realiza una observación pertinente en relación con el consentimiento en adolescentes, señalando que la minoría de edad es una categoría construida socialmente, pero también manipulable en función de determinadas moralidades. La edad, traducida en términos de madurez biológica y social, se vuelve clave para definir si una persona cuenta con la capacidad para consentir una relación sexual. No obstante, Lowenkron (2007) señala que la edad no puede ser entendida como una categoría absoluta, ya que está atravesada por moralidades relacionadas con el género y la clase.

Además del género y la edad, existen otros factores, como la clase, la etnia/raza, la situación de discapacidad, el estatus migratorio, la orientación sexual y la identidad de género, que pueden agravar las situaciones de vulneración de derechos. Mara Viveros Vigoya (2009) entiende que es necesario pensar las

articulaciones del género y la sexualidad con otras relaciones de dominación, no solo en tanto analogía, sino en forma de intersección, ilustrando al mismo tiempo la simultaneidad y consustancialidad de estas opresiones y las categorías de identidad, percepción y acción comunes que producen.

Es importante ubicar a la ESNNA en una «matriz patriarcal» de relaciones sociales (Giorgi, 2012; IIN-OEA, 2019), lo que no implica que no existan niños y adolescentes varones explotados, ni que todos los explotadores sean varones, pero sí es posible afirmar que, en la gran mayoría de las situaciones, el explotador es un varón adulto (Rostagnol, 2011). Por tanto, tener en cuenta cómo opera la construcción de la masculinidad y la sexualidad masculina nos ayuda a comprender cómo se configura el fenómeno. Siguiendo a Segato (2014), la violencia sexual responde a una estructura de género que la legitima y dentro de la cual el cuerpo de mujeres, adolescentes y niñas y niños está a disposición de los varones, y su dominación actúa legitimando un pacto simbólico entre ellos.

No existe una única definición de lo que constituye la ESNNA. A continuación, se señalan las más importantes a considerar para lograr una mejor comprensión del tema. Es pertinente tener en cuenta que la explotación sexual es una forma de violencia hacia niñas, niños y adolescentes. La Organización Mundial de la Salud define la violencia hacia NNA como aquellas acciones u omisiones de personas adultas que producen o pueden producir un daño a su salud, desarrollo o dignidad (OMS, 2014).

La Declaración y Programa de Acción (1996) del Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en Estocolmo, define a la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes como una violación fundamental de los derechos del niño. Comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en efectivo o en especie para el niño o una tercera persona o personas. El niño es tratado como un objeto sexual y como un objeto comercial. La explotación sexual comercial de niños constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, y equivale a trabajo forzoso y una forma contemporánea de esclavitud (p. 1).

Desde el IIN-OEA (2021) proponen la siguiente definición:

La explotación sexual de niñas, niños y adolescentes es la utilización de niñas, niños y adolescentes en actividades sexuales a cambio de (o con promesa de) una remuneración, en metálico o especie, al niño, niña o adolescente víctima, a éste y a una tercera persona o varias, o solo a tercera persona o varias (p. 3).

Es importante tener presente que el componente de intercambio en términos de retribución/remuneración es lo que diferencia a las situaciones de ESNNA de las de abuso sexual, mientras que de quien recibe la retribución depende si será explotación sexual comercial (una tercera persona) o no comercial (el propio NNA).

La ESNNA constituye una violación de los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia y ha sido caracterizada como una forma de moderna esclavitud, que elimina o restringe el desarrollo de una vida digna de quienes son o han sido víctimas de estas situaciones (Martínez, 2008). Si bien históricamente se ha conocido al fenómeno bajo el nombre de «prostitución infantil» (y todavía se encuentra así en diversos materiales de estudio), en las últimas décadas se ha señalado que no se puede equiparar a la ESNNA con el trabajo sexual en el marco de relaciones entre adultos. Es imposible hablar de elección, o de consentimiento, ya que atendiendo a las diferentes conceptualizaciones debemos señalar que en todas ellas subyace el componente de la asimetría de poder. Los autores Ochotorena y Arruabarrena (1996) identifican tres tipos en las conductas sexuales abusivas: asimetría de poder (edad, género, física, vincular); asimetría de conocimientos (comprensión de la sexualidad, delictual) y asimetría de gratificación (perspectiva autogratificante del agresor).

De acuerdo con el *II Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (2016-2021)*³ (CONAPEES, 2016), se identifican distintas modalidades de ESNNA:

- Actos sexuales remunerados o con promesa de remuneración: implica la utilización de niños, niñas y adolescentes en actividades sexuales a cambio de remuneración o cualquier otra forma de retribución. Según datos del CONAPEES, es la forma más frecuente en nuestro país.
- Utilización de imágenes o representaciones de niños, niñas y adolescentes en pornografía.
- Utilización de niños, niñas y adolescentes en espectáculos sexuales.
- Explotación sexual en viajes y turismo.
- Matrimonio forzoso/infantil:⁴ es presentado como relaciones de apariencia afectiva que encubren un acuerdo económico entre una persona adulta y una adolescente. El acuerdo puede estar promovido por el entorno cercano de la o el adolescente. De acuerdo con los datos del CONAPEES, es la segunda modalidad más común en Uruguay.
- Trata de niñas, niños y adolescentes con fines sexuales: comprende la captación, el traslado, la acogida y la recepción de NNA para ser explotados sexualmente. Puede ser de un país a otro, pero también dentro de un mismo país.

3) Actualmente, se encuentra en proceso de elaboración el III Plan.

4) Si bien el *Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes* solo utiliza la terminología «matrimonio forzado», entendemos correcto agregar el concepto de «matrimonio infantil», entendido como todo matrimonio formal o unión informal entre un niño o niña menor de 18 años y un adulto o adulta u otro niño o niña.

Cuando nos referimos al fenómeno de la ESNNA, es importante no dejar de lado la figura del explotador o explotadora, entendiéndolo por explotadora a «toda persona que intermedie u ofrezca la posibilidad de la relación sexual a un tercero, también toda aquella persona que mantenga la misma relación con el niño, niña o adolescente, sin importar si es frecuente, ocasional o permanente» (UNICEF, 2011, p. 37). Un estudio llevado adelante por UNICEF (2011) identifica diferentes tipos de personas explotadoras: el explotador-cliente; el explotador-proxenetista y el explotador-intermediario (sería el que facilita el contacto).

Además de las víctimas de la explotación sexual y los perpetradores del delito, existen otros actores que se pueden convertir en responsables indirectos, al no tomar las acciones correspondientes para prevenir, abordar y penalizar el fenómeno (Condon, Da Cunha y Tuana, 2019). A los efectos de esta investigación, este elemento es importante, ya que implica al funcionariado público, al de las organizaciones de la sociedad civil y a la población en general.

Siguiendo los datos aportados por la investigación realizada por Gurises Unidos y la UdelaR, existirían ciertos factores de vulnerabilidad que podrían constituirse como facilitadores para las situaciones de explotación sexual. La exclusión social y la pobreza; las experiencias de violencia doméstica y de abuso sexual en la infancia; la desvinculación de los centros educativos e instituciones protectoras; la ausencia de figuras adultas protectoras; la situación de calle y el consumo serían algunos de ellos (Caballero y Pailos, 2015). No obstante, tal como nos alerta Giorgi (2012), no debemos caer en la privatización del problema, es decir, no podemos perder de vista el orden social y de género en el cual se inscriben estas situaciones, que no se limita al entorno de las víctimas, «sino que incluye al conjunto de la estructura social con sus formas de distribuir la riqueza y el poder y de generar representaciones sociales que perpetúan y legitiman asimetrías» (p. 53).

Por otra parte, los escenarios en los que tienen lugar las situaciones de ESNNA son diversos, pero cada uno supone la intervención de diferentes actores e implica diversos circuitos. El IIN-OEA (2021) reconoce principalmente los siguientes escenarios:

- Nivel intrafamiliar, en las calles, en la comunidad.
- Tecnologías de la información y la comunicación.
- Viajes y turismo.
- Desplazamiento forzado.

A estos ámbitos se agrega algo escasamente estudiado en nuestro país y la región como es el aumento de la explotación sexual en contextos de desastres. El desplazamiento a un albergue transitorio para vivir, el empobrecimiento de las familias tras un evento extremo como, por

ejemplo, las inundaciones, y el crecimiento de los viajes turísticos con fines sexuales favorecen el incremento de esta forma de violencia (Gaag, 2013).

En los últimos años, hemos asistido a un aumento de la visibilización de las situaciones de explotación sexual, lo que responde a una mayor sensibilidad hacia el tema (Vigarello, 1999). La violencia de género y generaciones se ha evidenciado en sus múltiples manifestaciones y, de a poco, comienza a romperse el pacto de silencio asociado a estas situaciones, lo que permite una lenta salida del mundo privado al público. En la actualidad, existe una moralidad más condenatoria hacia la vulneración de derechos de niñas, niños, adolescentes y mujeres, producto, en parte, del activismo feminista de las últimas décadas.

5. Estándares internacionales

En nuestro país el marco normativo que regula la problemática de la explotación sexual hacia niños, niñas y adolescentes tiene como fuente diversos marcos regulatorios de nivel internacional, los que se entrelazan y complementan conformando el *corpus juris*⁵ del derecho internacional de derechos humanos que sienta las bases universales desde donde partir para construir localmente los modelos de comprensión y orientación a los Estados para la atención del fenómeno en estudio, pero, además, que permitan su exigibilidad. La construcción de los estándares de este apartado requirió de la revisión de un conjunto amplio de fuentes documentales, provenientes del Sistema Universal, Interamericano y Europeo, que se constituye en una amplia red en la que los derechos interactúan entre ellos y con las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Serrano y Vázquez, 2013). Permitted, además, construir las dimensiones de análisis integradas en la matriz propuesta: los enfoques, las obligaciones estatales en materia de protección, reparación integral, prevención y promoción.

Si colocamos el foco en la protección jurídica de la infancia, no debemos limitarnos a la aplicación de normas que refieren exclusivamente a los derechos de personas menores de dieciocho años. Partimos del entendimiento de que los derechos humanos forman un sistema en constante construcción y transformación, en el que intervienen luchas simbólicas y jurídicas, guiados por sus principios rectores: principio de igualdad y no discriminación, perspectiva de género, mecanismos de exigibilidad. En las últimas décadas, se

5) «El *corpus juris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones» (Corte IDH, 1999, párr. 115).

han propuesto avances normativos y la construcción de derechos humanos que integran una perspectiva de género y una perspectiva interseccional que incluye el análisis de factores de desigualdad como lo son la identidad de género, las orientaciones sexuales, las nacionalidades, las discapacidades, las desigualdades territoriales, la edad y el nivel socioeconómico, entre otros.

Los instrumentos de derechos humanos consultados son aplicables a las situaciones de ESNNA y deben ser tomados como referencia en el diseño e implementación de mecanismos de abordaje. Destacamos los siguientes mecanismos, hitos en la construcción a la que hemos hecho referencia:

MECANISMO INTERNACIONAL	LEGISLACIÓN, NORMATIVA Y PROTOCOLOS NACIONALES
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)	
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1981)	Ratificada por Decreto Ley N.º 15.164 (1981) Protocolo Facultativo ratificado por Ley N.º 17.338 (2001)
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Ratificada por Ley N.º 16.137 (1990)
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará) (1994)	Ratificada por Ley N.º 16.735 (1996)
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994)	Ley N.º 16.707 (1995). Ley de Seguridad Ciudadana
Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños (ESCNNA). (Estocolmo, 24 de agosto de 1996)	Ratificada por Ley N.º 16.860 (1997)
Declaración de Estocolmo contra la explotación sexual infantil con fines comerciales (Declaración de Estocolmo, Asamblea Parlamentaria de la OSCE, 1996)	
Compromiso Global de Yokohama (2001). Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños (17 al 20 de diciembre de 2001)	
Convenio 182 de la OIT relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil (1999)	Ratificado por nuestro país a través de la Ley N.º 17.298 (2001)

MECANISMO INTERNACIONAL	LEGISLACIÓN, NORMATIVA Y PROTOCOLOS NACIONALES
«Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía» (2002)	Ratificado por nuestro país a través de Ley N.º 17.559 (2003)
Observación general N.º 8 (2006) «El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes»	Ley N.º 17.815 (2004). Violencia Sexual contra Niños, Adolescentes o Incapaces
Observación general N.º 13 (2011) «Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia»	Decreto N.º 358/2004 del Poder Ejecutivo: Creación del Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (2004)
Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos de los niños en contexto de migración internacional.	Ley N.º 18.250 (2008). Ley de Migraciones
Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta.	Resolución 1544/010. Declaración del Día Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes
Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.	Decreto 398/013. Obligación de los Prestadores de Servicios Turísticos a Colaborar con la Prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en la Actividad Turística.
Observación general núm. 25 (2021) relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital.	Ley N.º 19.293 (2017). Aprobación del Código del Proceso Penal.
	Ley N.º 19.580 (2017). Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género. Decreto Reglamentario 339/019 (2019)

MECANISMO INTERNACIONAL	LEGISLACIÓN, NORMATIVA Y PROTOCOLOS NACIONALES
	Ley N.º 19.643 (2018). Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas
	Ley N.º 17.823 (2004). Código de la Niñez y la Adolescencia, y sus modificaciones dadas por la Ley N.º 19.747 (2019)
	Circular 172/2019 del Poder Judicial. «Problemática de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en el ámbito penitenciario»
	Acordada N.º 8071/2020 de la Suprema Corte de Justicia: Recopilación de buenas prácticas en los procesos de protección (2020).
	Guía para el Poder Judicial sobre estereotipos de género y estándares internacionales sobre derechos de las mujeres (2020)
	Guía para Fiscalía sobre estereotipos de género y estándares internacionales sobre derechos de las mujeres (2020).
	Instrucción General de la Fiscalía General de la Nación. N.º 5 «Atención y Protección a Víctimas y Testigos». N.º 8 «Delitos Sexuales». N.º 9 «Protección Especial de Víctimas y Testigos». Protocolo para el abordaje de situaciones de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud (2021)
	Protocolo de actuación en materia de trata de personas con fines de explotación sexual. Fiscalía General de la Nación, Unidad de Víctimas y Testigos.
	Protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual. MIDES, Inmujeres. Protocolo de detección e investigación en explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Ministerio del Interior.

Tabla 1. Documentos seleccionados para el análisis documental. Fuente: elaboración propia.

En lo referente al tema que nos ocupa, si bien podemos rastrear como antecedente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 10 establece la importancia de la visibilización de un problema y la necesidad de atención («debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social»), el punto de partida, con una óptica de integralidad, es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por nuestro país en 1990, la que consagra estándares de derechos humanos de la infancia.

La niñez y la adolescencia son etapas vitales cuya delimitación temporal se ha definido de manera más o menos precisa desde el saber médico y se ha determinado de forma explícita en el ámbito del derecho. Asimismo, la Organización Mundial de la Salud define la adolescencia como la fase de la vida que va de la niñez a la edad adulta, entre los 10 y los 19 años, y la caracteriza como una etapa singular del desarrollo humano.

De igual manera precisa que la niñez es el período que abarca desde el nacimiento hasta la pubertad o adolescencia. Para la CDN, «se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad». En el ámbito nacional, el Código de la Niñez y la Adolescencia, en su artículo primero, establece que es de aplicación a todos los seres humanos menores de dieciocho años de edad y que se entiende por niño a todo ser humano hasta los trece años y por adolescente a los mayores de trece y menores de dieciocho. Por su parte, define al INAU como órgano administrativo rector en materia de políticas de niñez y adolescencia, y le compete la promoción, protección y atención de niños, niñas y adolescentes del país.



Figura 3. Principales hitos en el marco jurídico internacional vinculados a la ESNNA. Fuente: elaboración propia.

En lo referente a la CDN, existe un acuerdo generalizado de que contribuyó al reconocimiento de NNA como sujetos de derecho sobre la base del principio de la igualdad sustancial y no discriminación a través de la autonomía progresiva, el interés superior de NNA y, por otra parte, el impacto diferenciado de las violaciones a los derechos humanos que los afectan. En lo vinculado al tema que nos ocupa, la CDN proporciona las bases tendientes a la protección. En su artículo 19, inciso 1 establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger a los NNA contra la violencia, entendida como «toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual».⁶

La CDN es específica en la materia, en lo referente a la protección y al compromiso que asumen los Estados firmantes; en este sentido, en su artículo 32 expresa que: «Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social». Además, en el artículo 34 manifiesta que los Estados se comprometen

6) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

a proteger al niño de la explotación y abusos sexuales, tomando medidas nacionales, bilaterales y multilaterales, y en el artículo 36 se establece que se protegerá al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

En lo que respecta a la ESNNA, es de destacar la relevancia que han tenido los congresos de Estocolmo (1996), Yokohama (2001) y Río de Janeiro (2008) con sus respectivas declaraciones y documentos de metas, las que han aportado conceptualizaciones importantes en la materia, así como el compromiso de los Estados en la implementación de políticas públicas específicas en el abordaje para su erradicación.

Poco después del primer congreso, en 1999, y continuando con la armonización de la legislación a la CND respecto de la penalización de la ESNNA, debemos señalar el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual ratifica el objetivo de la abolición del trabajo infantil avanzando en la obligación estatal de la «eliminación de las peores formas de trabajo infantil», la cual abarca la utilización, reclutamiento y oferta de niños para prostitución o pornografía.

Un año después, a nivel del sistema interamericano, se aprueba el Protocolo Palermo (2000), con el propósito de combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, debido a que hasta el momento no se contaba con ningún instrumento universal que abordara la trata de personas.

El concepto de ESNNA y sus modalidades es desarrollado por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (2002) sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía. En su artículo 1 establece: «Los Estados Parte prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo». El artículo 2 indica que, a los efectos del presente Protocolo: «[...] b) Por prostitución infantil se entiende la utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución». Indicándose precisamente que: «Con sujeción a los preceptos de la legislación de los Estados Partes, estas disposiciones se aplicarán también en los casos de tentativa de cometer cualquiera de estos actos y de complicidad o participación en cualquiera de ellos» (artículo 3, inciso 2).

Entre el segundo y el tercer congreso, en 2005, se crea el Grupo de Acción Regional de las Américas (GARA) para la prevención de la explotación sexual a niñas, niños y adolescentes en viajes y turismo, que reúne a ministerios, institutos y servicios de turismo de 14 países de las Américas, entre ellos, Uruguay (GARA, 2018). Además, participan de esta red internacional como observadores el ECPAT International (una red global de organizaciones que

trabajan mancomunadamente para poner fin a la explotación sexual infantil, fundada en 1990) y el IIN-OEA.

Poco antes del inicio del tercer congreso, y en el ámbito interamericano, comienza un proceso de construcción, iniciado en 2007, por el Consejo del IIN-OEA, que propone la creación del Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes. En 2008, dicho programa fue ratificado por la Asamblea General de la OEA según Resolución AG/RES. 2432 (XXXVIII-O/08), en la que se recuerda la Primera Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, que se celebró en Venezuela en 2006 y en la que se establece el compromiso de los Gobiernos en la atención y penalización de la trata de personas.

Posteriormente, en 2014, la Asamblea General de la OEA reitera su preocupación por las situaciones de ESNNA, así como en lo referente a la trata y tráfico de niños, niñas y adolescentes, y solicita a los Estados que continúen con sus esfuerzos en el desarrollo de mecanismos para su abordaje. En 2014, el IIN-OEA realiza un informe en el marco de los 25 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, con foco en los planes nacionales contra la explotación sexual en la niñez y la adolescencia a partir de la información brindada por los Estados miembros. Si bien en el informe se reconocen los avances en la temática a nivel general, se realizan algunos aportes conceptualizados como desafíos para las políticas públicas, que resultan interesantes a la hora de analizar la situación actual en Uruguay. Uno de los aspectos a los que hace referencia el informe es que, a pesar de la integración en los marcos jurídicos de los Estados y a nivel discursivo, subsisten dificultades en las nociones básicas sobre ESNNA, es decir, que las víctimas niñas, niños y adolescentes requieren de la intervención del Estado con el fin de restituir sus derechos y brindar reparación. Estas dificultades de los actores intervinientes se expresan en los abordajes, en la intervención y en el vínculo con las víctimas (IIN-OEA, 2014).

Otro de los aspectos a destacar refiere a la existencia de coordinaciones nacionales con integración multisectorial, si bien se destacan como un avance, existen situaciones en las cuales estas comisiones no tienen expresión territorial, lo que obstaculiza la transversalidad de las políticas en todo el país, principalmente en aquellas zonas urbanas y rurales alejadas de la capital. Vinculado con los obstáculos en las autonomías de las comisiones nacionales, se hace referencia a la carencia de presupuesto propio, ya que el desarrollo del avance de los planes se encuentra directamente asociado con este aspecto y las instituciones que conforman estas comisiones no siempre vuelcan el presupuesto para la implementación de los planes (IIN-OEA, 2014).

La Organización Internacional para las Migraciones (2021) agrega que:

Por «trata de personas» se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (p. 5).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) publica un informe titulado «Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección», en el cual reafirma la necesidad de que los Estados construyan la institucionalidad necesaria para la efectiva implementación y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia. En este informe se desarrollan estándares para la organización estatal a efectos de planificar, adoptar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas dirigidas a las NNA. Se retomarán las consideraciones y conclusiones a las que se arribó en los siguientes capítulos del presente informe respecto a la interinstitucionalidad en nuestro país. Pero, además, instruye a los Estados en la necesidad de la incorporación del enfoque de género en los ciclos de política pública (formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas) y también en el diseño e implementación de servicios destinados a la niñez, a la formación del personal y profesionales, y en las campañas de sensibilización comunitaria (CIDH, 2017).

Como parte de la problematización de los fenómenos sociales y su reflejo en los desarrollos conceptuales en la materia, se destaca un documento del IIN-OEA en el que se problematiza la explotación sexual durante el proceso migratorio de niñas, niños y adolescentes que no son acompañados, en el entendido de que existen factores que aumentan la vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes. Se destacan los contextos socioeconómicos que actúan como factores expulsivos y, paralelamente, la captación para la explotación de niñas, niños y adolescentes con la promesa de mejorar la calidad de vida.

5.1. Marco jurídico nacional

La evolución histórica de estos instrumentos internacionales y su impacto en el ordenamiento jurídico interno merece ser considerada de forma minuciosa para analizar las fortalezas y debilidades que en la actualidad se presentan en el abordaje institucional de la ESNNA en Uruguay. Existen avances en la adecuación de la legislación nacional a la luz de lo dispuesto en la normativa internacional, destacando las siguientes leyes:

- Ley 16.707, Ley de Seguridad Ciudadana (1995).
- Ley 17.815, Violencia Sexual contra Niños, Adolescentes o Incapaces (2004).
- Ley 17.823, Código de la Niñez y la Adolescencia (2004) y sus modificaciones dadas por la ley 19.747 (2019).
- Ley 18.250, Ley de Migraciones (2008).
- Ley 17.515, Ley sobre el Trabajo Sexual (2002).
- Ley 19.293, Código del Proceso Penal (2017).
- Ley 19.580, Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (2017).
- Ley 19.643, Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas (2018).
- Ley 19.889, Ley de Urgente Consideración (2020).

La aprobación de la ley 19.580 de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género, de la ley 19.293 del Código del Proceso Penal y las modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia dadas por la ley 19.747 consagran un nuevo estatuto de derechos de las víctimas, así como modificación de los procesos judiciales, tipificación de delitos sexuales, directrices para las políticas públicas y abordaje estatal, entre otras.

Es con la aprobación de la ley 17.815 de Violencia Sexual contra Niños, Adolescentes o Incapaces que se tipifican delitos específicos relacionados a conductas de personas adultas que ejecuten o contribuyan con actos de ESNNA, así como la fabricación, producción, comercio, difusión, almacenamiento de pornografía infantil. Esta ley, en su artículo cuarto, define a la ESNNA como:

Retribución o promesa de retribución a personas menores de edad o incapaces para que ejecuten actos sexuales o eróticos de cualquier tipo. El que pague o prometiére pagar o dar a cambio una ventaja económica o de otra naturaleza a persona menor de edad o incapaz de cualquier sexo, para que ejecute actos sexuales o eróticos de cualquier tipo, será castigado con pena de dos a doce años de penitenciaría.

También la ley regula el delito de «contribución a la explotación sexual de personas menores de edad o incapaces», así como la fabricación o producción de material pornográfico en los que sean utilizados menores de edad o incapaces y las acciones de comerciar, difundir, exhibir, almacenar con fines de distribución, importar, exportar, distribuir, ofertar o adquirir ese material.

En 2004, también se promulga el Código de la Niñez y la Adolescencia en el que se recogen los principios, estándares y derechos de la CDN en norma interna. Son de relevancia sus recientes modificaciones, dentro de las cuales se incluye la explotación sexual como un tipo de maltrato y violencia sexual hacia NNA. También dispone la creación del SIPIAV en la órbita del INAU, cuyos cometidos son: «Prevenir, atender y reparar las situaciones de violencia hacia niñas, niños y adolescentes mediante un abordaje integral e interinstitucional».

Asimismo, configura un punto a destacar la creación del Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia en el año 2004, de los cuales provienen los planes nacionales para la erradicación de la ESNNA.

Continuando con las modificaciones normativas de relevancia, es de resaltar la reciente reforma del Código del Proceso Penal (2017), la que superó al proceso inquisitivo y escrito para consagrar un modelo procesal acusatorio, oral y público. Estableciéndose el derecho a la participación de la víctima en el proceso penal, así como la atención y protección de la víctima, regulada dentro de la Ley Orgánica de Fiscalía.

En 2018, se promulga la ley 19.580, constituyendo un hito normativo por tratarse de una ley integral para el abordaje de la violencia de género en nuestro país. Se establece como prioritaria la erradicación de la violencia ejercida contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes, y como correlato, la obligación estatal de actuar con la debida diligencia para dicho fin. Concretamente, define a la violencia sexual como un tipo de violencia de género (art. 6, lit. c) e incluye a la explotación sexual y a la pornografía infantil entre sus modalidades. Garantiza los derechos de los NNA en los procesos administrativos y judiciales (art. 9), crea el sistema interinstitucional de respuesta (Capítulo II), preceptúa las directrices para políticas públicas en especial aquellas destinadas a NNA (Capítulo III, art. 28), así como se modifican y crean nuevas figuras penales relacionadas con el abuso sexual, abuso sexual especialmente agravado, abuso sexual sin contacto corporal y divulgación de imágenes o grabaciones con contenido íntimo.

La Ley de Urgente Consideración (Ley N.º 19.889), en su artículo 104, crea el Registro Nacional de Violadores y Abusadores Sexuales, donde se incluye a los condenados por delitos previstos en la ley 17.815 de Violencia Sexual contra Niños, Adolescentes o Incapaces, así como prevé la inhabilitación por un plazo mínimo de quince años para desempeñar actividades vinculadas a la salud, educación o cualquier actividad que suponga contacto con NNA tanto en el ámbito público como privado.

A raíz de un caso emblemático acontecido en Uruguay, que derivó en un pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia (SCJ),⁷ el fallo desarrolló aspectos relevantes del delito de ESNNA:

- 1) Sostiene que es un tipo penal que tiene como sujeto activo del delito a toda persona adulta que «provee algún tipo de intercambio» para realizar actos sexuales con niñas, niños y adolescentes.
- 2) «El contenido de la norma es de absoluta prohibición, a la luz de sus objetivos de prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños». Imposibilidad de consentir actos sexuales donde medie la retribución o promesa, así como material pornográfico con NNA. La SCJ entiende que esta prohibición tiene

como base la obligación estatal de proteger a NNA y su interés superior.

- 3) La sentencia considera a las víctimas de explotación sexual como personas que se encuentran «en una especial situación de vulnerabilidad[,] merece[n] una consideración especial y las eventuales dudas sobre su edad no pueden impedir las investigaciones».
- 4) Desarrolla el delito como «figura de peligro abstracto, de mera conducta, que no requiere la consecución de ningún acto». Por lo que el tipo penal no requiere la consumación del acto sexual *a posteriori*.
- 5) Respecto a la edad de las víctimas, la sentencia señala que son responsables penalmente las personas adultas, salvo que mediere un «error invencible» al que define como «la “creencia razonable y sincera”, fundada en circunstancias objetivas que dieran explicación a la existencia de un error de hecho no imputable, en el acusado [...] la existencia de una conducta que en cabeza de su autor no significó, en ningún momento, la posibilidad de ser constitutiva de un hecho considerado supuesto fáctico de un delito».

Es recurrente la discusión en torno al consentimiento en situaciones de delitos sexuales; el consentimiento es definido por la RAE⁸ como la «manifestación de voluntad, expresa o tácita, por la cual un sujeto se vincula jurídicamente». No podemos hablar de una definición jurídica del consentimiento sin reparar en las dimensiones socioculturales que rondan en torno a este.

El enfoque de género es imprescindible si hablamos del consentimiento sexual, ya que debemos atender cómo el sistema patriarcal a través de modelos, estereotipos y roles permean a los operadores judiciales respecto del consentimiento (Pérez Hernández, 2016). Al problematizar el concepto de consentimiento, en la figura delictual de ESNNA no tiene sentido, de la mera lectura del delito surge la irrelevancia a los efectos del reproche penal.⁹ Estamos ante una figura penal de peligro abstracto en la que la norma prohíbe claramente toda conducta sexual de un adulto con un NNA cuando medie la promesa de retribución o el beneficio. A diferencia de otros delitos sexuales (como el abuso, la violación, el abuso sexual sin contacto corporal, entre otros), el consentimiento debe ser analizado a efectos de determinar si nos

7) Ruibal, Jorge; Pérez, Ricardo; Tovagliari, Fernando y Larrieux, Jorge (R.), Suprema Corte de Justicia. Sentencia n.º 580/2015, del 21/05/2015. BJN.

8) Real Academia Española (RAE). Disponible en <https://dle.rae.es/consentimiento>.

9) Artículo 35 de la ley 19.643: «(Consentimiento de la víctima). El consentimiento expreso o tácito de la víctima en ningún caso puede ser considerado un factor de justificación o de legitimación de las conductas de trata o explotación de personas».

encontramos ante un delito o el ejercicio de la libertad sexual de las personas; sin embargo, no es posible hacer un análisis de forma lineal y dicotómica, existencia o no del consentimiento, sin la inclusión de otras dimensiones.

El consentimiento para ser válido jurídicamente debe otorgarse por una persona capaz de comprender, en ejercicio de su libertad, sin coacciones ni intermediaciones de alcohol o drogas, con capacidad de decisión y determinación, sin mediación de un ejercicio del poder o de jerarquía. En presencia e interacción de estas dimensiones podemos identificar procesos de engaño, abuso y/o violencia. El derecho entiende que no todos los bienes jurídicos de las personas pueden ser afectados por su voluntad, estableciéndose la indisponibilidad de ciertos derechos. Tal es así que no es posible renunciar a los derechos laborales, a un debido proceso en el ámbito penal, etc. En la ESNNA, la posibilidad legal de consentir no existe. Debe tenerse presente que la Ley N.º 17.515, que regula el trabajo sexual en nuestro país, excluye a los menores de dieciocho años como trabajadores sexuales lícitos.

La integridad sexual de las personas —entendida como la integridad física-emocional, control y autodeterminación sobre su cuerpo y el placer sexual— es un derecho humano fundamental protegido jurídicamente. Si bien no encontramos una definición legal de consentimiento sexual, la perspectiva de género¹⁰ nos obliga a considerar no solo el acto aislado e individual de voluntad, sino el contexto en el que ocurrió y la autonomía de la víctima (Pérez Hernández, 2016).

La Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género establece la forma en que debe analizarse el consentimiento, valorando que:

Constituyen, en general, situaciones vinculadas a la intimidad o que se efectúan sin la presencia de terceros. El silencio, la falta de resistencia o la historia sexual previa o posterior de la víctima de una agresión sexual, no deben ser valorados como demostración de aceptación o consentimiento de la conducta. La diferencia de edad, de condición económica, las dádivas, regalos y otras formas de compensación, serán valoradas como indicadores de abuso de poder en situaciones de abuso sexual contra niñas, niños o adolescentes (art. 46).

Es importante señalar que muchas de las teorías de la defensa de los explotadores versan sobre el desconocimiento de la minoridad de las víctimas. Los delitos previstos por la ley 17.815 son claros en cuanto a las conductas que quedan abarcadas como «remuneración o promesa», son delitos cometidos

10) «La epistemología feminista afirma la existencia de un orden socio-sexual que beneficia a los hombres y favorece lo masculino en detrimento de las mujeres y de lo femenino, reproduciendo la opresión y la desigualdad de género (Castro, 2012). Un análisis con esta mirada tiene, por lo menos, dos objetivos: el primero, visibilizar a las mujeres; el segundo, mostrar cómo y por qué cada fenómeno está atravesado por las relaciones de poder y la desigualdad entre sexos» (Pérez Hernández, 2016, p. 757).

por mayores de edad sobre NNA. Sostiene Lucía Fernández Ramírez (2021):

Lo que se tiene que probar en estos casos es si efectivamente se pagó o se prometió pagar o dar a cambio una ventaja económica o de otra naturaleza a persona menor de edad o incapaz de cualquier sexo. [...] La víctima tendrá o no tendrá menos de 18 años, este sí es un dato objetivo. [...] La norma ya prevé de forma clara cómo es la configuración del delito, creo que deberá ser objeto de aquí en más de un cambio cultural y de práctica forense, que tienda a sensibilizar acerca de que el desconocimiento de la edad, la vestimenta o la apariencia de NNA, no son argumentos válidos para justificar estos comportamientos. Este es un delito cometido por adultos (incluso estadísticamente adultos de avanzada edad y con niveles educativos de medio a alto) y de ninguna manera es posible depositar la responsabilidad en la víctima o considerar la posibilidad de que haya consentimiento válido de su parte (p. 87).

En este sentido, es de destacar lo desarrollado por la sentencia n.º 580/2015 de la SCJ antes mencionada, la cual sostiene que solo se debe atender a lo establecido en el artículo 22 del Código Penal sobre el «error de hecho», el cual corresponde a un error en elementos constitutivos del delito, que impidan a la persona tener conciencia de la comisión de este. Sostener que los adultos que pagan, prometen o retribuyen por actos sexuales desconocían la edad de las víctimas solo puede ser analizado a la luz de lo siguiente: «Para que el error de hecho constituya causa de justificación debe, dadas las circunstancias fácticas, implicar para el sujeto un obstáculo insalvable que le signifique, razonable y sinceramente, la imposibilidad de advertir que el desarrollo de su conducta implicaba la comisión de un delito». En el análisis del caso concreto, debe pensarse la prohibición con base en el interés superior; además, no podemos imponer a la víctima la responsabilidad de demostrar su edad.

Retomando el análisis del delito de explotación sexual, nuestro país no distingue los casos en los que se consuma la actividad sexual con la víctima objeto del ofrecimiento, pago o remuneración. Comparando con otros marcos jurídicos de la región, en Argentina la Ley N.º 26.842 se considera un supuesto de calificación agravada por el resultado y su escala penal comienza en el doble de los mínimos del delito de ofrecimiento o pago/remuneración. Otro punto para considerar es que no prevé agravantes específicas del delito, más allá de las genéricas. Si bien en la figura de «contribución a la explotación» se prevé como agravante el «abuso de las relaciones domésticas o de la autoridad o jerarquía, pública o privada, o la condición de funcionario policial del agente», es interesante la regulación argentina, donde se ha optado por agregar la agravante «abuso de una situación de vulnerabilidad», la cual engloba situaciones de opresión genéricas que hayan contribuido especialmente en

cada caso. Es de destacar que la pena de la ESNNA en nuestro país es la más baja en la región.¹¹

Es muy reciente el cambio de paradigma de los delitos sexuales, y el desarrollo normativo ha intentado evolucionar de una perspectiva que protegía «la moral y buenas costumbres» a una legislación más respetuosa de los derechos humanos y mejorando la dosimetría penal existente. Las modificaciones parciales han generado que convivan ambos modelos, no derogándose viejos delitos que contienen rasgos discriminatorios que contribuyen a la persistencia de estereotipos. Es importante señalar que las definiciones normativas de los delitos sexuales en nuestro país son vagas, creando hipótesis en las que un mismo hecho pueda quedar subsumido a varias figuras delictivas. Más adelante en el informe se desarrollarán las dificultades que hemos detectado en la aplicación del delito de explotación sexual con relación a otros delitos como, por ejemplo, el abuso sexual.

La definición penal uruguaya debe ser complementada con las desarrolladas por normas posteriores. La Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género define la violencia sexual como

la implicación de niñas, niños y adolescentes en actividades sexuales con un adulto o con cualquier otra persona que se encuentre en situación de ventaja frente a aquellos, sea por su edad, por razones de su mayor desarrollo físico o mental, por la relación de parentesco, afectiva o de confianza que lo une al niño o niña, por su ubicación de autoridad o poder. Son formas de violencia sexual, entre otras, el abuso sexual, la explotación sexual y la utilización en pornografía (art. 6, literal c).

El Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), en su última modificación, señala la ESNNA como una de las modalidades de maltrato y violencia sexual contra NNA.¹²

5.2. Acceso a la justicia

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversos fallos, ha tenido importantes pronunciamientos con relación a la violencia sexual hacia NNA. Ha enfatizado en la necesidad de extremar e intensificar el deber de protección respecto a los casos de vulneración de derechos de la infancia. Estas sentencias han sido orientadoras para los Estados a efectos de dar cumplimiento del deber de debida diligencia, generando estándares que deberán aplicarse en los procesos judiciales que abordan estas situaciones.

Por otro lado, señalan que la sola consagración legislativa del *corpus iuris* de derechos de la infancia no supone por sí el efectivo goce de estos. Se

11) Las penas en Argentina se establecen de 4 a 15 años de prisión en las distintas modalidades de explotación sexual; Chile establece guarismos punitivos que van de 5 a 20 años y Paraguay dispone penas de 2 a 20 años en las diferentes modalidades.

12) Artículo 123 de la Ley N.º 17.823.

debe atender que los NNA padecen de obstáculos específicos que impiden el acceso a la justicia, privándoles de la herramienta judicial como mecanismo de exigibilidad.

La CIDH señala que los Estados deben desarrollar estrategias específicas de abordaje respecto a la violencia sexual hacia NNA que consideren:

- Promoción, sensibilización y educación de derechos destinados a NNA.
- Medidas de prevención.
- Restitución de derechos.
- Investigación, procedimientos judiciales acordes y sanción.

En atención al acceso a la justicia, el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General N.º 5, señala que: «Los Estados deben tratar particularmente de lograr que los niños y sus representantes puedan recurrir a procedimientos eficaces que tengan en cuenta las circunstancias de los niños».

En Uruguay, a consecuencia del resultado de diagnósticos y observaciones internacionales, se entendió la necesidad de fortalecer el efectivo acceso a la justicia de NNA modificando el Capítulo XI del CNA «Protección de los derechos amenazados o vulnerados de NNA». En la exposición de motivos del anteproyecto se señala:

El Estado uruguayo, como Estado parte de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ha asumido las siguientes obligaciones especiales para afrontar la problemática de la violencia contra las niñas, niños y adolescentes: actuar con la debida diligencia para su prevención, proteger a los niños que han sido víctimas o testigos de violencia, investigar y castigar a los culpables y ofrecer vías de reparación y restitución de los derechos vulnerados (Mirabal, 2021, p. 446).

En nuestro ordenamiento jurídico contamos con lo que se denomina «el estatuto procesal protector para NNA» (Cavalli y Ginares, 2019, p. 434), el cual se encuentra integrado por diferentes normas como son las disposiciones del nuevo Código del Proceso Penal, la Ley de Violencia hacia la Mujer Basada en Género, la ley de violencia doméstica, CNA, entre otras.

Respecto a la judicialización de las situaciones, se debe comprender que la ESNNA es un delito grave, y, por tanto, las instituciones intervinientes ante la detección de indicios deben realizar la comunicación al sistema judicial para que pueda desplegar y articular mecanismos de protección a la víctima. En este punto es relevante la coordinación interinstitucional que logre identificar las barreras y obstáculos que se presentan caso a caso para contribuir al efectivo acceso a la justicia de las víctimas.

En el «deber ser» es a partir de la denuncia que se deberán adoptar medidas judiciales de urgencia que busquen cesar los actos de vulneración, adoptar medidas que contribuyan a la restitución de los derechos violentados y aquellas medidas para la sanción y reparación integral. La práctica judicial

actual implica que ante un caso de ESNNA necesariamente se deban dar trámite a dos procesos en paralelo, cuyos objetos y finalidades son distintos, ninguno más relevante que el otro, sino complementarios, que recaen sobre los mismos hechos, las mismas personas, adoptando medidas que se superponen o pueden contradecirse, con distintos plazos, pruebas, jueces. Esto sucede por no darse cumplimiento de la diagramación procesal legislativa por falta de presupuesto, que prevé la creación de los Juzgados Letrados Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual (artículo 51 de la ley 19.580) la cual busca concentrar y evitar el gran obstáculo que presentan las víctimas ante las distintas sedes judiciales.¹³

Las medidas judiciales, por un lado, tendrán por objeto la protección, restitución y reparación de los derechos de la víctima (Familia Especializada), y, paralelamente, se desplegarán los mecanismos para determinar la responsabilidad penal que corresponda (Penal).

La justicia de familia tiene la competencia de intervenir en la protección de víctimas que involucran múltiples tipos de violencias. Muchas de estas expresiones de violencia pueden, a la vez, configurar un delito. Entender que, si bien no todas las formas de violencia requieren una judicialización, no existe abordaje en la violencia sexual si no hay participación de la Justicia. La legislación vigente no da lugar a otra interpretación, se establece la obligación legal de las instituciones intervinientes «bajo su más estricta responsabilidad»¹⁴ de priorizar todas las medidas necesarias, así como la obligación de denunciar las situaciones de violencia sexual respecto de NNA tanto por instituciones públicas como privadas,¹⁵ desarrollada en distintos protocolos institucionales analizados.

Como se desarrollará a lo largo del informe, existe una preocupación sobre la intervención judicial en la violencia hacia NNA, en especial en los casos de ESNNA. Esta radica en la falta de coordinación interinstitucional, el desconocimiento normativo, la falta de criterios para determinar la judicialización o no de un caso, así como pensar en un abordaje integral para un caso específico.

La figura 4 busca ilustrar el abordaje judicial de las situaciones, partiendo del universo de casos de violencia hacia NNA, donde encontraremos una

13) Por Circular N.º 77/2018 la Suprema Corte de Justicia resuelve dejar sin efecto la competencia judicial prevista en la Ley N.º 19.580. Es recién en marzo de 2022 que se inauguran los primeros —únicos hasta el momento— Juzgados Letrados Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual en la ciudad de San Carlos, departamento de Maldonado.

14) Artículo 121 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

15) «Todos los órganos, organismos e instituciones públicas y privadas que atienden niños, niñas y adolescentes deben comunicar a las autoridades competentes las situaciones de maltrato, abuso sexual o explotación sexual de las que tengan conocimiento, para la debida protección y reparación de las víctimas y la sanción a los responsables» (art. 50 de la ley 19.580).

porción más pequeña de los casos abordados por el sistema de respuesta a través de las diferentes instituciones. Luego, encontraremos aquellas situaciones en las que corresponde el ingreso al sistema judicial, en una



Figura 4. Representación de las situaciones de ESNNA en el sistema de justicia. Fuente: elaboración propia.

primera etapa en la justicia de familia, hasta llegar a aquellas situaciones más graves, como las que a su vez constituyen delitos, en las que la judicialización es más intensa y más reducida.

5.3. Observaciones

Atendiendo el objetivo de identificar obstáculos presentes en el abordaje institucional en la detección, denuncia y seguimiento de situaciones de ESNNA, analizaremos los mecanismos de los tratados y convenciones más significativos correspondientes a la CDN, CEDAW y Belém do Pará durante el período de tiempo propuesto para la presente investigación (2016-2021), concentrándose en las puntualizaciones realizadas respecto del marco jurídico interno y su incidencia en la regulación de la ESNNA. Para esto analizamos:

- «Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay» – Convención sobre los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, Naciones Unidas (05/03/2015).

- «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay» – Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Naciones Unidas (25/07/2016).
- «Informe país, tercera ronda», Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), OEA (24/08/2017).

En cuanto a la Observación de la CDN a Uruguay¹⁶ del año 2015, se puntualiza la preocupación de la carente legislación a efectos de sancionar penalmente a quienes infligen castigos corporales a NNA. También se señala la necesidad de garantizar mecanismos accesibles y confidenciales de denuncia, destinados a NNA, así como ampliar la obligatoriedad de denuncia que ya existen en la norma vigente.

Por otra parte, se recomienda la necesidad de una nueva reforma de la legislación a efectos de «establecer la edad mínima para contraer matrimonio en 18 años», la que en la actualidad es de dieciséis años. Asimismo, se advierte que nuestro país no ha iniciado un proceso de adecuación legislativa respecto a lo señalado en la Recomendación General N.º 25 de la CDN (2021) sobre entornos digitales, señalándose:

El entorno digital puede abrir nuevas vías para ejercer violencia contra los niños al facilitar situaciones en que estos estén expuestos a la violencia o puedan verse influidos a hacerse daño a sí mismos o a otros. Las crisis, como las pandemias, pueden dar lugar a un mayor riesgo de sufrir daños en línea, dado que en esas circunstancias los niños pasan más tiempo en las plataformas virtuales. [...] Los Estados parte deben adoptar medidas legislativas y administrativas para proteger a los niños contra la violencia en el entorno digital, incluidas la revisión periódica, la actualización y la aplicación de marcos legislativos, reglamentarios e institucionales sólidos que protejan a los niños frente a los riesgos reconocidos y emergentes de todas las formas de violencia en el entorno digital (párrs. 8o y 82).

Referido a las «Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay» es de destacar lo informado respecto a «c) La persistencia de un marco jurídico que contiene disposiciones discriminatorias contra la mujer, en particular el Código Penal [...]». Si bien se procedió a una modificación de gran parte de los delitos sexuales, esta no ha sido de manera integral, lo que trae como consecuencia que en nuestro ordenamiento jurídico coexistan estos nuevos delitos que atienden a un paradigma protector de los derechos humanos con otros que, por el contrario, sostienen ideas discriminatorias, como son los delitos previstos en los artículos 267, 268, 269, 270 y 274 del Código Penal. Estos aluden a términos como *mujer casada, satisfacer una pasión carnal, mujer soltera honesta mayor de quince años, deshonestidad de la víctima, mujer doncella, escándalo público*, lo cual contribuye con la persistencia de estereotipos y discriminación inadmisibles.

16) Observaciones finales sobre los informes periódicos tercero a quinto combinados del Uruguay. 68.º periodo de sesiones.

6. Información cuantitativa: estado de la cuestión

A pesar de los avances que se presentan en el registro cuantitativo de la problemática de la ESNNA, se observan importantes vacíos que no contribuyen al conocimiento de la temática, así como tampoco a contar con la dimensión del problema. A continuación, se analiza la información obtenida en materia de registros.

6.1. Responsabilidades y competencia en materia de registro de ESNNA

El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.° 17.823 del año 2004 y modificativas) establece en su artículo 218 (Sistema de datos) que el INAU deberá desarrollar el Sistema Nacional de Información sobre Niñez y Adolescencia, así como incluir datos sobre el niño, niña o adolescente a su cargo y las instituciones que lo atienden. El artículo 221 (Reserva), por su parte, define al INAU como el custodio de la información contenida en el referido sistema, que garantizará el uso reservado y confidencial de los datos correspondientes a cada NNA. Los artículos 219 y 220 también aportan en materia de sistemas de información, debido a que se establece que el INAU no solo deberá generar la información necesaria para la formulación de las políticas de niñez y adolescencia, sino que también todos los poderes del Estado, así como las instituciones privadas y organismos no gubernamentales, deberán aportar a ese Sistema Nacional.

A partir de 2007 se crea, por acuerdo interministerial, el SIPIAV en la órbita del INAU.¹⁷ Sin embargo, entre sus cometidos no se encuentra la recolección de datos y elaboración de información estadística necesaria para

17) En 2019, el SIPIAV adquiere carácter permanente a través de la Ley N.° 19.747, que modifica el Capítulo XI del Código de la Niñez y la Adolescencia.

sustentar los planes y acciones en materia de protección y abordaje a la niñez y adolescencia que se definan en este ámbito.

El CONAPEES, como actor interinstitucional, en materia de registro e información no posee un cometido específico, los datos que anualmente presenta surgen de los que brindan las organizaciones sociales convenientes con el INAU, el programa Travesía y el equipo técnico del propio CONAPEES, según se explicita en sus informes.

6.2. Evidencia y vacíos de información

En la tabla 2 se exponen los datos informados por el CONAPEES para el período 2018 a 2021 inclusive, realizándose el cierre anual en el mes de noviembre en virtud de que el Comité presenta sus informes el 7 de diciembre de cada año, que corresponde al Día Nacional contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes.

	2018	2019	2020	2021
Artigas	15	8	29	46
Canelones	32	22	35	28
Cerro Largo	27	2	24	35
Colonia	30	11	25	44
Durazno	16	3	13	21
Flores	12	5	8	5
Florida	15	16	22	28
Lavalleja	9	0	3	6
Maldonado	33	7	29	42
Montevideo	53	28	59	58
Paysandú	20	22	20	27
Río Negro	8	14	12	19
Rivera	20	16	18	15
Rocha	17	11	14	9
Salto	6	13	24	29
San José	15	12	18	20
Soriano	24	22	16	22
Tacuarembó	30	20	23	24
Treinta y Tres	4	8	18	16
Total	386	240	410	494

Tabla 2. Situaciones de ESNNA por departamento, en el período 2018-2021. Fuente: elaboración propia a partir de datos del CONAPEES.

En la información proporcionada se reportan la cantidad de nuevas situaciones en los años 2018 y 2019, ascendiendo a un total de 175 en 386 del total para el primer año, y 129 en 240, para el segundo año. No se cuenta con información referente a las nuevas situaciones para los años 2020 y 2021. Asimismo, se facilitó información específica para el año 2021: a) 422 de las 494 situaciones atendidas recaen en adolescentes entre 12 y 18 años, y b) de las 494 situaciones fueron 364 las que se judicializaron.

Por otra parte, la desagregación por sexo a nivel departamental no se presenta para los distintos años, razón por la que se dispone de apertura exclusivamente para los años 2020 y 2021. En la tabla 3 puede observarse que, en promedio, el porcentaje de niñas y adolescentes mujeres víctimas es del 86 %, verificándose porcentajes de entre 70 y 100 % en la mayoría de los departamentos, con excepción de Cerro Largo, cuyo porcentaje en esos años es cercano al 55 %.

	2020	%	2021	%
Artigas	23	79	37	80
Canelones	33	94	25	89
Cerro Largo	13	54	20	57
Colonia	25	100	44	100
Durazno	11	85	15	71
Flores	7	88	5	100
Florida	18	82	22	79
Lavalleja	3	100	6	100
Maldonado	25	86	36	86
Montevideo	52	88	51	88
Paysandú	16	80	22	81
Río Negro	9	75	19	100
Rivera	14	78	12	80
Rocha	13	93	8	89
Salto	19	79	21	72
San José	17	94	20	100
Soriano	16	100	22	100
Tacuarembó	23	100	24	100
Treinta y Tres	17	94	16	100
Total	354	86	425	86

Tabla 3. Porcentaje de niñas y adolescentes mujeres atendidas por ESNNA en total y por departamento. Fuente: elaboración propia a partir de datos del CONAPEES.

Las características de los datos recogidos, su fragmentación y la falta de sistematización en la forma de procesamiento no hacen posible una valoración de estos en el tiempo. En cuanto a la interpretación de la evolución de las cifras, no se ha podido contar con análisis técnicos que puedan aportar explicación y sustento de los datos.

Asimismo, las actas correspondientes a las reuniones del CONAPEES que se han analizado no han sido fuente de posible valoración de los datos e interpretación de su evolución en el tiempo. Estas recogen las coordinaciones interinstitucionales, son documentos cuyo contenido atiende la distribución de ciertas acciones entre los organismos integrantes, dan cuenta de la frecuente integración de nuevas personas referentes y reportan avances en evaluaciones del II Plan Nacional del CONAPEES (2016-2021) y acciones con respecto a la elaboración del tercero sin detalle sobre su contenido.

En este II Plan Nacional del CONAPEES, de las cien acciones una sola se identificó con relativa vinculación con el desarrollo de información cuantitativa, es la acción 61 dentro del Componente 4 (Creación y sistematización de conocimiento) y expresa: «Sistematizar e informar al CONAPEES los casos detectados en los sistemas: salud, educación, seguridad, justicia y protección».

En cuanto al SIPIAV, desde el 2012 se presentan informes anuales de rendición que aportan a la visibilidad de la problemática de la violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Dado que la ESNNA se considera una de las formas de violencia hacia esta población, se procedió a analizar las menciones hechas en estos informes acerca de la importancia de disponer de información y datos cuantitativos. De ese estudio pormenorizado surge que estos informes anuales explican que el aumento de las cifras de violencia se relaciona con un incremento en la detección, registro e intervención en situaciones de violencia, al tiempo que se afirma que no implica que el maltrato y abuso hacia NNA haya aumentado. Según los datos a los que se tuvo acceso en esta investigación, debería entenderse que el aumento que demuestran las cifras no necesariamente implica el aumento del maltrato y abuso hacia NNA, pero en ningún caso una afirmación contundente a la luz de la escasez de evidencia.

La apertura de la tipología explotación sexual (ES) en los informes del SIPIAV aparece en los dos últimos años (2020 y 2021), en los años precedentes se encuentra la correspondiente a abuso sexual (AS), dentro de la cual se incluyen las situaciones de ESNNA.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Situaciones de maltrato y abuso sexual	2647	3155	4131	4774	4911	7035
Abuso Sexual (AS) ¹⁸	20 %	22 %	23 %	23 %	19 %	20 %
Explotación Sexual (ES) ¹⁹	s/d	s/d	s/d	s/d	2 %	2 %

Tabla 4. Porcentaje de situaciones de abuso sexual y explotación sexual en el total de casos de maltrato. Fuente: elaboración propia a partir de informes del SIPIAV.

En la tabla 4 se observa que al diferenciar ambas tipologías, AS y ES, las situaciones de abuso sexual en 2020 y 2021 disminuyen respecto de los años previos.

En la tabla 5 se puede apreciar que la cantidad de víctimas femeninas de AS es de alrededor de 15 de cada 20 personas para todos los años, en tanto que en lo relativo a ES el número asciende a 18 cada 20 víctimas femeninas, como promedio en los dos años que existen registros.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Víctimas femeninas de AS	74 %	71 %	76 %	76 %	74 %	76 %
Víctimas femeninas de ES	s/d	s/d	s/d	s/d	92 %	87 %

Tabla 5. Porcentaje de niñas y adolescentes mujeres atendidas por situaciones de AS y ES. Fuente: elaboración propia a partir de informes del SIPIAV.

Asimismo, la recurrencia de las situaciones de ES atendidas es seis puntos porcentuales superior a la de AS en el período de dos años que existen registros (tabla 6).²⁰

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Situaciones recurrentes de AS	81 %	71 %	72 %	66 %	66 %	65 %
Situaciones recurrentes de ES	s/d	s/d	s/d	s/d	72 %	71 %

Tabla 6. Recurrencia de las situaciones de AS y ES. Fuente: elaboración propia a partir de informes del SIPIAV.

18) Hasta 2019 las formas de violencia hacia NNA que se definen son: maltrato físico, maltrato emocional, negligencia y abuso sexual.

19) A partir de 2020 se desagrega la explotación sexual como otra forma de violencia hacia NNA que se agrega a las anteriores.

20) La recurrencia implica situaciones que no ocurren solo una vez, sino en varias oportunidades.

Del mismo modo, se constata un porcentaje mayor de cronicidad en las situaciones de ES con respecto al AS. Si en 2020 el porcentaje de situaciones registradas por el SIPIAV alcanza el 2 %, esto representa un total de 98 casos, de los cuales 94 serían situaciones crónicas. La cifra de cronicidad de ES asciende a 130 en 2021 al considerar el 93 % de un total de 140 casos atendidos (2 % de 7035).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Situaciones de maltrato y abuso sexual	2647	3155	4131	4774	4911	7035
Situaciones crónicas de AS	70 %	83 %	83 %	80 %	79 %	78 %
Situaciones crónicas de ES	s/d	s/d	s/d	s/d	96 %	93 %

Tabla 7. Cronicidad de situaciones de AS y ES. Fuente: elaboración propia a partir de informes del SIPIAV.

Los informes anuales del SIPIAV constituyen una fortaleza institucional y dan cuenta de decisiones que se han ido adoptando con vistas a la mejora del registro de datos, su mayor alcance y la conformación de un grupo de trabajo para un sistema nacional de registros. Sin embargo, los objetivos de ese grupo de trabajo resultan difusos (se menciona en el informe de gestión de 2020 sin dar cuenta de avances posteriores) y los informes reflejan las dificultades para dar seguimiento a lo largo del tiempo a la evolución en las mejoras planteadas.

Asimismo, surge de los informes que se ha priorizado el proceso de abordaje y la trayectoria de cada caso atendido por las instituciones en la concepción del sistema de información a alcanzar. Una posibilidad de mayor avance en materia de registro sería que dicho sistema nutra una base de datos estadística, para lo que sería necesario incorporar otras variables y otro tipo de desarrollo informático.

Toda la información recabada en materia cuantitativa refleja otra limitación importante relacionada con la confidencialidad de los datos, que deben ser protegidos para el resguardo de derechos de NNA. Estas cuestiones aparecen también reflejadas en las entrevistas en profundidad, donde se expresa que, incluso el acceso a la información de los equipos técnicos se limita a la intervención puntual, sin contar con acceso a otro tipo de datos o registros de esa persona que se está atendiendo. La construcción de un sistema de información de estas características corre el riesgo de no poder abordar la problemática con aquellos datos que no son confidenciales y que podrían aportar en la construcción de la información necesaria.

Mediante la exploración de información disponible en los sitios web de organismos vinculados a la temática, se ha constatado que no existe información pública accesible en el marco de una política de transparencia activa en línea. Un aspecto en particular relevante es la falta de información

sobre tiempos de respuesta de los casos de ESNNA atendidos. Asimismo, la realización de auditorías de calidad de los datos incorporados a los respectivos registros es infrecuente, estos procesos fueron mencionados como parte de los procesos internos en el caso del Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación.

Las memorias públicas que se realizan en torno a la institucionalidad del INAU se circunscriben a la descripción de acciones llevadas adelante y los recursos desplegados para la atención de la problemática. Se apoyan en la cantidad de acciones de capacitación o sensibilización concretadas, cantidad de personal destinado, entre otras. Los documentos no desagregan la información con vistas a obtener detalle sobre lo que atañe al fenómeno que nos ocupa.

El Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio de Uruguay (SIPPAU) comenzó a funcionar en 2017 en todas las sedes de la FGN. A diferencia del desarrollo del Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU, el SIPPAU fue concebido para brindar información pormenorizada sobre la gestión de los asuntos que procesa la FGN en todo el territorio nacional, incluyendo indicadores que posibilitan la medición de la gestión desplegada.

A partir de la información enviada, se elabora una tabla sobre las actuaciones (denuncias en curso, archivadas, formalizadas y con condena) de abuso sexual (especialmente agravado y sin contacto corporal), atentado violento al pudor y violación cuyas víctimas fueron NNA, por departamentos para el período 2018-2021.

	2018	2019	2020	2021
Artigas	34	51	87	80
Canelones	265	376	362	394
Cerro Largo	50	39	58	64
Colonia	54	95	66	69
Durazno	38	45	57	49
Flores	18	20	26	22
Florida	44	49	51	45
Lavalleja	37	52	42	33
Maldonado	110	119	143	164
Montevideo	514	674	626	718
Paysandú	74	74	1	86
Río Negro	35	57	49	54
Rivera	92	111	87	80
Rocha	33	77	60	64
Salto	66	91	104	125
San José	69	84	73	92
Soriano	73	69	62	81
Tacuarembó	46	77	84	77
Treinta y Tres	21	41	27	27
Total	1673	2201	2065	2324

Tabla 8. Número de actuaciones en AS, atentado violento al pudor y violación de NNA por año y por departamento. Fuente: elaboración propia a partir de datos de la FGN.

Si a esta información se le agrega la proyección de la población de NNA para cada período entre 2018 y 2021, nos encontramos que la cantidad de actuaciones por distintos tipos de violencia sexual, con respecto al total de la población estimada, muestra un incremento porcentual en el período. La siguiente gráfica (figura 5) muestra la cantidad de situaciones atendidas cada 10.000 NNA, lo que debería apreciarse con mayor rigor si pudiera analizarse la extensión de las actuaciones en el tiempo.

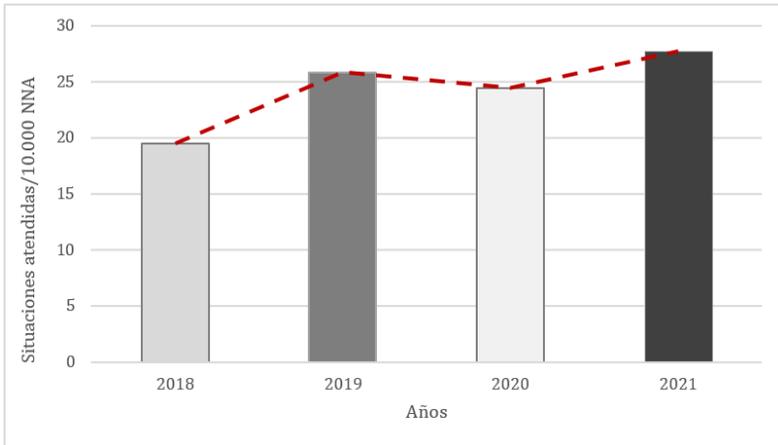


Figura 5. Cantidad de situaciones de violencia sexual atendidas por la FGN. Fuente: elaboración propia a partir de datos de la FGN.

La trayectoria de incremento de las actuaciones presenta diferencias si nos detenemos en los resultados que arrojan por departamento. Si se realizara un monitoreo en territorio con la integración del conocimiento experto de los eventos que se desarrollan en los diferentes períodos, así como los recursos desplegados por el sistema de protección en estos, podría darse seguimiento y adecuada interpretación a estas variaciones.

Si se pudiera obtener información con respecto a qué instituciones fueron parte de la detección y de la denuncia, así como los tiempos insumidos en estas instancias, podría enriquecerse un monitoreo en el territorio que se presenta como esencial dado los múltiples actores que interactúan en la temática. A modo de ejemplo, se muestra la desagregación por departamento de la cantidad de casos atendidos por la FGN cada 10.000 NNA en el año 2021.

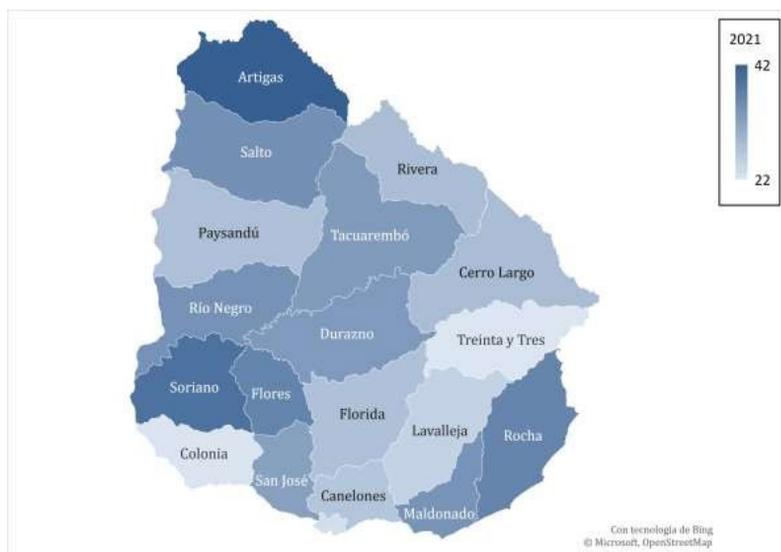


Figura 6. Cantidad de actuaciones de AS, atentado violento al pudor y violación cada 10.000 NNA por departamento en 2021. Fuente: elaboración propia a partir de datos de la FGN.

Los departamentos de Artigas, Soriano, Flores y Rocha aparecen en los primeros lugares de actuaciones registradas por la FGN cada 10.000 NNA, en el último año que se tienen los registros (2021). Esto no implica necesariamente una mayor incidencia del fenómeno en estos territorios, sino que también puede vincularse a los recursos y equipos locales y las formas de abordaje de la problemática de la ESNNA.

6.3. Referencia a sistemas de información a nivel nacional e internacional

En la página web del INAU (Sistemas Institucionales) se define el Sistema de Información para la Infancia de la siguiente forma: «Recoge la información vinculada a toda la población INAU, lo que permite en la medida que los datos se encuentren cargados al sistema, realizar salidas de control, evaluación y monitoreo de la situación de los niños, niñas y adolescentes que atiende la institución». Asimismo, detalla que: «Suministra información a nivel país, brindando insumos para el cumplimiento de la Misión Institucional y los lineamientos estratégicos definidos, generando información que sustente la definición de políticas, selección de estrategias, diseños y gestión de Programas de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en el Organismo».

Se trata de una plataforma disponible *online* y con acceso a personas usuarias habilitadas que podrán ingresar o consultar información según el perfil definido acorde a su rol. El ingreso es realizado por el INAU cuando tiene atención directa o por las organizaciones con las que mantiene convenio. El sistema asigna un número propio a cada evento ingresado. Existen pautas de acceso definidas de carácter restrictivo, según lo manifestado, permitiendo que quienes operan en el sistema lo hagan estrictamente en aquellas pestañas que se asocian con el ingreso de los datos al sistema, hecho que se fundamenta en la consideración de información de carácter sensible.

En este aspecto, se entiende que hay un espacio identificado para trabajar los límites de la confidencialidad versus la responsabilidad, que tanto el funcionariado público como las personas integrantes de los equipos técnicos por convenio respetan a fin de preservarla. Esta sería una buena línea de trabajo en el diseño de los permisos y el acceso a la base de datos. La administración pública durante décadas mantuvo prácticas de excesivo celo que hoy pueden ser superadas gracias al desarrollo tecnológico de la seguridad que tienen los sistemas de información y los procedimientos cuando deben colocarse los resguardos estrictamente necesarios. Alcanza con valorar, por ejemplo, cómo se protegen estos aspectos en los sistemas estadísticos y el sistema bancario, amparados por el secreto y cuyo estricto cumplimiento no limita al personal en su trabajo, con los datos recogidos en los sistemas.

En 2019 se llevó a cabo una encuesta entre decenas de usuarios y usuarias acerca del funcionamiento del SIPI a la que solo se pudo acceder en su apartado de fortalezas y debilidades. En este aspecto, se resaltan como principales fortalezas la posibilidad de consultar datos en forma centralizada y rápida, así como la posibilidad de contar con información sobre los NNA y su familia.

En cuanto a las debilidades principales, la primera en señalarse es el exceso de información que contiene el SIPI asociado a que resulta difícil completarla en su totalidad y, en alguna medida, la escasa adecuación de los datos a las necesidades reales. En asociación con estos aspectos, se señala la falta de recursos humanos que puedan disponer de tiempo para llenar todos los datos requeridos por el sistema.

La encuesta refleja también las acciones que desearían que el sistema permitiera. En tal sentido, se resalta la posibilidad de que el SIPI permita el acceso a información adicional por parte de profesionales técnicos y la posibilidad de cruzar datos con otros sistemas de información disponibles en el país.

También se pudo conocer un informe de una consultoría para el relevamiento de los registros en violencia basada en género en Uruguay, llevada a cabo en 2016 por Germán Bidegain e Ignacio Salamano, que da cuenta de un exhaustivo relevamiento de los diferentes registros institucionales. En particular, con respecto al SIPI el informe identifica las 14 secciones o

dimensiones de relevamiento que le caracterizan que suman un total de más de 700 campos o variables para el ingreso de información. Entre las debilidades consignadas en esta consultoría, se encuentra la heterogeneidad de criterios para la carga en el sistema que subsistía en aquel momento, a pesar de la capacitación continua que se realizaba (Bidegain y Salamano, 2016).

A este respecto, y teniendo en cuenta que la carga de datos es una etapa crucial para el logro de calidad, oportunidad y completitud de la información, una posible línea de trabajo sería pensar estrategias alternativas con los incentivos adecuados para el logro de los resultados. Al mismo tiempo, se podría profundizar en el contenido de los talleres de formación a nivel nacional para quienes operan el ingreso en el SIPI.

En el mismo sentido, algunas entrevistas realizadas dan cuenta de apreciaciones con respecto al SIPI que van en la misma línea de estos antecedentes. La obligación de ingresar la información en el SIPI se establece en los convenios firmados con las instituciones que trabajan en el territorio. No obstante, de las entrevistas surge que se tiene

un poco la percepción de que hay, en algunos aspectos, datos en los que se confía más que en otros. Y justamente en el caso de explotación sexual, parece ser uno de los más frágiles. [...] No sé si es del nivel de confianza o es de falta de datos. A mí me parece que lo que se ingresa es lo seguro... y el resto no se ingresa por temor (personal de dirección del INAU).

Consultada la existencia de reportes, las personas entrevistadas informan que se satisfacen solicitudes internas que se realizan para la elaboración de informes, pero: «No hay reportes estandarizados» (personal de dirección del INAU).

Con respecto a la existencia de un sistema de alarmas y georreferenciamiento, se nos ha informado que el sistema tiene ese potencial, pero que hasta el momento se ha desarrollado recientemente solo para el módulo socioeducativo, no teniendo prevista por el momento su desarrollo para el módulo de violencias. Esto también sería una línea factible para trabajar que contribuiría a la mejora de la información para el abordaje del fenómeno de la ESNNA.

En las entrevistas realizadas se consultó acerca de un posible subregistro. En tal sentido, se constata que:

La información es muy poca, siempre hubo como... retenciones [...] Parece que la gente se siente más segura no ingresando determinados datos, que es entendible, porque son datos, datos sensibles, ¿no? Y... nos falta, nos falta información (personal de dirección del INAU).

Otro estudio destacado desde el punto de vista cuantitativo sobre la explotación sexual comercial en Uruguay hacia NNA es el realizado de manera conjunta por Gurises Unidos y el Instituto de Estadística de la Universidad de la República en 2015 (Caballero y Pailos, 2015). Este estudio posee características

de rigor estadístico en su diseño, abarca todo el territorio nacional y arroja como resultado la proyección de 650 casos de explotación sexual comercial hacia NNA con cobertura a nivel de todo el territorio, dentro de los cuales, 390 fueron identificados con certeza y los restantes en carácter de sospecha. Se trata de un estudio estadístico serio que no se puede contrastar en el tiempo porque no ha sido reiterado, por lo tanto, no se pueden establecer parámetros de comparación o prevalencia y evolución del fenómeno en el país.

El trabajo de campo desplegado incluyó la exploración de datos estadísticos disponibles en distintos organismos de carácter regional e internacional. A tal efecto, la búsqueda de observatorios específicos en materia de prevención y erradicación de la explotación sexual fue el objetivo. En este sentido, ANNA Observa es el sitio web del Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes del IIN-OEA (annaobserva.org). Es un espacio virtual de información, formación e intercambio entre los Estados que integran el Sistema Interamericano. Está concebido con enfoque de derechos humanos basado en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Su contenido se presenta de la siguiente manera:

Leyes, buenas prácticas, planes nacionales, estadísticas, datos de inversión, espacios de coordinación, mecanismos de monitoreo independiente, campañas exitosas, iniciativas de la sociedad civil, ofertas de capacitación, tratamiento del tema en los medios de comunicación, y toda información valiosa que contribuya al combate de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. A través de la web del Observatorio uno podrá tener una renovada mirada sobre la temática accediendo a información sistematizada, organizada, veraz, actualizada que invite a la acción y a la toma de decisiones pertinentes y acertadas para la formulación de políticas públicas de protección integral de niños, niñas y adolescentes con enfoque de derechos (ANNA Observa, s/f).

Estos contenidos se presentan en distintos bloques, entre los que se encuentra el correspondiente a Datos Estadísticos. En este se encuentra información de 22 Estados del Sistema Interamericano, sin embargo, no aparece información de Uruguay.

Otro sitio de registro del ámbito internacional es el ECPAT, acrónimo de End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes, que surge en 1990 y ha desarrollado programas de apoyo en distintos países del mundo. En particular, España tiene múltiples informes periódicos y desarrollos de protocolos y capacitación que se difunden a través de esta plataforma. Los datos públicos relativos a la violencia hacia NNA se actualizan en forma trimestral, existen planes de acción periódicos sobre la explotación sexual de infancia y adolescencia, y con respecto a las evaluaciones se comparten informes tanto intermedios como finales de los referidos planes.

En el caso de Uruguay, se pudo ubicar un solo reporte que corresponde al año 2006.

España posee un Observatorio de la Infancia en el que las instituciones colocan el foco en el conocimiento más profundo de la realidad, tanto empírico como documental. Estos observatorios son un dispositivo clave para el seguimiento y monitoreo; sin embargo, en el caso de Uruguay este se encuentra debilitado en virtud de su reconfiguración de los últimos años, según lo transmitido en las entrevistas realizadas.

Otro dispositivo estratégico que se exploró a través de la plataforma ECPAT es el índice denominado Out of the Shadows, elaborado en el marco de las investigaciones de la Economist Intelligence Unit (2020). El último índice disponible en línea es del 2020 y corresponde al *benchmarking* de 60 países de todo el mundo, entre los que Uruguay no se encuentra.

Finalmente, en el ámbito internacional regional, la CEPAL (Tromben *et al.*, 2021) cuenta con un grupo relativo a Estadísticas de Niñez y Adolescencia dentro de los grupos de trabajo de la Conferencia Estadística. En este ámbito, que trabaja en la temática desde 2015, se ha consignado como tema recurrente, según el documento de referencia, el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos en la región y se aspira a contar con sistemas de registros administrativos de niñez integrados en cada uno de los países. Además, se destaca que con esta plataforma se reducirían los costos de planificación y evaluación de políticas públicas, así como permitiría la realización de análisis más complejos al conectar variables de distintas temáticas (educación, salud, justicia, entre otros). Dicho grupo de trabajo advierte la necesidad de contar con metodologías comunes para determinar la dirección y magnitud de los sesgos en los datos.

De las entrevistas realizadas no se han recogido inquietudes con respecto a alternativas de asesoramiento para la mejora de los sistemas de registros, las constancias hacen foco en el subregistro más que en la mejora que vaya más allá de la correspondiente a la cobertura. La aplicación de estándares estadísticos internacionales sería de vital importancia para la comprensión y dimensión del fenómeno de las ESNNA y, en ese sentido, se podría contar con la experticia y el asesoramiento de organismos como la CEPAL o los observatorios anteriormente mencionados.

6.4. Exploración y búsqueda de datos primarios de algunas modalidades de explotación sexual de NNA

Durante el trabajo de campo se intentaron explorar dos modalidades en particular: la explotación a través de redes en internet y el matrimonio forzado (relaciones que encubren acuerdos de carácter económico que involucran a una adolescente y una persona adulta).

En la primera de estas modalidades estamos a la espera de la respuesta de acceso a la información pública del Ministerio del Interior a efectos de analizarla, ya que no hemos encontrado indicios de que se encuentre en los primeros lugares de preocupación en virtud del crecimiento operado en los últimos años.

En lo que respecta al relevamiento de los matrimonios forzados, se intentó obtener información a partir de los edictos matrimoniales y las actas de matrimonio. En el caso de los edictos nos encontramos con que solamente se pueden identificar con certeza e integralidad a partir del procesamiento de la base de datos de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). La cobertura es parcial porque solamente se incluyen en las publicaciones del servicio los edictos correspondientes a los matrimonios que se realizan en el departamento de Montevideo. El contacto con distintos diarios y semanarios de otros departamentos no dio resultados favorables por su disponibilidad y dispersión. Adicionalmente, en pequeñas localidades se admite como publicidad la colocación del edicto en la puerta del juzgado, sin obligación de la publicación en diario alguno.

Se recurrió a una solicitud de acceso a la información pública ante el MEC, dado que el Registro de Estado Civil es una Unidad Ejecutora que funciona en su órbita. A ese organismo se envían anualmente los libros donde se registran todos los matrimonios que se celebran en los juzgados de todo el país. La respuesta no fue favorable, y, a pesar de tratarse de registros de carácter público, la compulsa directa de la documentación por nuestra parte no fue habilitada.

Ante estos intentos frustrados, se exploró como alternativa de segundo orden la posibilidad de contar con datos sobre madres adolescentes cuya pareja fuera un adulto con ocho años o más de diferencia en edad. La información fue procesada a partir de las estadísticas de nacimientos que lleva el MSP, cuya fuente primaria son los datos recogidos de los certificados de nacidos vivos. Luego de utilizar la base de datos que se encuentra disponible y abierta para realizar cruzamiento de variables, se encontró un número alto de certificados que no incluían información relativa a la edad del padre. El hallazgo principal fue que, para los distintos departamentos, la ausencia de este dato era superior al promedio general en el caso de adolescentes menores de dieciocho años. Adicionalmente, cuando se analizan estos porcentajes sin datos y se los compara por departamento, la ausencia de la edad del padre era mucho más elevada en algunos departamentos (llegando al 40 %) que en otros, que era alrededor del 20 %.

Consultado en primer término el Departamento de Estadísticas del MSP con respecto a este hallazgo, manifestaron que no se encuentran en condiciones de valorar sus posibles causas sociológicas. Asimismo, a efectos de conocer si podía incidir una cierta práctica de llenado del certificado que variara

según el departamento en el que se verificaba el nacimiento, fue consultada la maternidad del Hospital Pereira Rossell. El procedimiento de llenado del certificado de nacido vivo no tiene una directiva específica por parte del MSP y se explicita que la edad del padre se incorpora siempre y cuando se cuente con su número de cédula. Se valoraría positivamente para las estadísticas vitales que los hitos relativos a matrimonios y nacimientos pudieran presentar una cobertura homogénea en todo el territorio nacional e integralidad en cuanto a sus prácticas de registro.

7. La política pública de ESNNA según las instituciones nacionales y locales

7.1. Dimensiones del análisis cualitativo

El análisis cualitativo tiene por objetivo relevar los enfoques que conviven en las diferentes instituciones sobre los abordajes de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Además, se propone desentrañar las concepciones que coexisten sobre el fenómeno para poder identificar los obstáculos y el desarrollo de buenas prácticas a partir de los estándares internacionales provenientes del derecho internacional de los derechos humanos. Para cumplir estos objetivos se establecen las siguientes dimensiones de análisis de las entrevistas realizadas. Las dimensiones propuestas se ordenan en tres grandes categorías que transversalizan toda la política:

- Institucionalidad de la ESNNA. Los ámbitos de coordinación interinstitucional.
- Definiciones institucionales y su abordaje como asunto de política pública.
- Eje presupuestal.

Asimismo, el análisis se ordena siguiendo los planteamientos del *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos respecto de las obligaciones estatales consagradas en los instrumentos internacionales, con el fin de garantizar y respetar el cumplimiento de los derechos humanos de las infancias y adolescencias a los que Uruguay ha adherido: respetar, proteger, promover y garantizar. A los efectos de este estudio y con fines organizativos de recolección y análisis de la información, el estudio se ha estructurado teniendo en cuenta dos de estas obligaciones que entendemos tienen repercusiones en las restantes dos, nos referimos a:

- Protección. Se identifican las siguientes subdimensiones: normativa, detección, registro, atención, acceso a la justicia.
- Prevención y promoción.

Seleccionamos, además, la dimensión de reparación integral, teniendo también en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos. Los dispositivos reparativos se deben desplegar cuando un Estado no cumple con las obligaciones a las cuales se ha comprometido, ya sea por acción u omisión:

- Medidas de reparación integral. Se incluyen en esta dimensión el acompañamiento de las situaciones y el seguimiento, así como el empoderamiento de las víctimas y el establecimiento de un proyecto de vida.

7.2. Puntos de partida teóricos en la construcción de las dimensiones de análisis

A partir de los sucesos devastadores ocurridos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, y a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948, la comunidad internacional emprendió la titánica labor de construir el derecho internacional de los derechos humanos a través de la generación de diversos instrumentos que se constituyen en referencia de la protección de los derechos humanos y que han contado con el aporte de actores sociales y políticos. Este *corpus iuris* ha servido como orientación a los Estados y a la sociedad civil para el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos y es el resultado de la interrelación y los aportes dialógicos entre el activismo, los actores políticos y la academia.

Si tenemos en cuenta la teoría jurídica y las conceptualizaciones desarrolladas por Serrano y Vázquez (2013), podemos definir la protección como una obligación positiva del Estado mediante la que se propone el marco jurídico y se crean las instituciones necesarias con el fin de prevenir las violaciones de los derechos humanos, cometidas por particulares o por agentes del Estado. Asimismo, el Estado se encuentra obligado a garantizar los derechos a través de la creación de una maquinaria institucional que proponga medidas, así como la provisión de bienes y servicios para la satisfacción de los derechos; algunos serán de carácter inmediato y otros, progresivos.

Del mismo modo, entendemos que resulta necesario poner el foco en la promoción, entendiéndose como la obligación estatal a través de la cual se debe proveer a las personas de la información necesaria para asegurar que puedan disfrutar de sus derechos, así como tomar medidas para sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos (Serrano y Vázquez, 2013). Con fines organizativos de la información recabada, también incluimos la obligación y la prevención, tomando ambas dimensiones como un binomio, debido a que consideramos que contienen potencialidad dialógica en lo que refiere a este fenómeno específico, es decir, que una tendrá repercusiones en la otra.

La reparación, por su parte, constituye en gran medida la materialización

del derecho internacional de los derechos humanos; en este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparación ha contribuido a lograr la construcción del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, por consiguiente, la consolidación de las democracias que garanticen los derechos humanos de quienes habitan bajo su jurisprudencia. La Corte IDH sostiene que toda violación de una obligación internacional que produzca daño, implica la obligación del Estado de repararlo adecuadamente, pero además entiende que la reparación es uno de los principios fundamentales del derecho internacional sobre las responsabilidades del Estado (Calderón, 2013).

La conceptualización de reparación integral deriva del artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada en Uruguay por Ley N.º 15.737, del 8 de marzo de 1985), el que dispone que se reparen las consecuencias de la vulneración de los derechos humanos (OEA, 1978). En la construcción de la conceptualización de la reparación, podemos ubicar un primer momento en el que estaba asociada con el pago de una indemnización, actualmente se la define como reparación integral con las prerrogativas que ello supone. En este sentido, resulta imprescindible comprender la reparación desde dos dimensiones: 1) como obligación del Estado derivado de su responsabilidad internacional, y 2) como derecho fundamental de las víctimas (Calderón, 2013).

Asimismo, los daños a ser reparados pueden ser materiales o inmateriales. La Corte IDH reconoce a los primeros como el daño emergente, el perjuicio, los aspectos vinculados con el patrimonio familiar, y los daños inmateriales están asociados a los daños psicológicos, morales y los aspectos asociados con el proyecto de vida (Calderón, 2013).

En materia de reparación integral, la comunidad internacional cuenta con una resolución de las Naciones Unidas de 2005: «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones». En el principio 18 de este documento se establece que la reparación plena y efectiva integra la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (ONU, 2005).

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de los derechos humanos requiere partir de los principios de indivisibilidad, integralidad e interdependencia, y que la violación de un derecho conlleva la violación de otros derechos, ante fenómenos de la complejidad de la ESNNA se requiere de políticas diseñadas e implementadas a partir de la coordinación interinstitucional en todos los niveles de gobierno (micro, maso, meso), sorteando la tendencia al paradigma de sectorialidad. Es decir, la cultura institucional de centrarse y abordar un asunto particular sin la mirada integral

puede tener repercusiones negativas en garantizar los derechos humanos (Vázquez y Delaplace, 2011).

En el nivel macro se incluyen los documentos más generales de la política pública como un Plan Nacional, y, en este caso, los indicadores son de impacto; a nivel meso se integran los documentos con un alcance menor, no se especifican los objetivos y las metas de las unidades ejecutoras de gasto y se incluyen indicadores de resultado relacionados con cada uno de los derechos. En el nivel micro podemos ubicar los documentos que brindan lineamientos de las unidades específicas y se incluyen los indicadores de gestión: insumos, procesos y productos (Salazar Ugarte, 2014).

Asimismo, es importante comprender la política de ESNNA en nuestro país desde la perspectiva de la intersectorialidad, que puede definirse a partir dos premisas principales:

1. Una premisa es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.
2. Otra premisa que sustenta una parte del discurso sobre la intersectorialidad es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector (Cunill Grau, 2005, p. 1).

7.3. La institucionalidad de ESNNA en Uruguay y ámbitos de coordinación interinstitucional

Si bien el CONAPEES ha funcionado como mecanismo articulador del enfoque intersectorial sobre la temática, su materialización en las definiciones de cada sector y en los equipos intersectoriales a nivel territorial tiende a identificarse como el desafío pendiente. Esto se expresa tanto en la concreción de criterios comunes para el registro de las situaciones como en la construcción de instrumentos —compartidos y específicos— que permitan orientar el trabajo de las instituciones y en la intersectorialidad, así como en ausencia de mapa de ruta que explicita recorridos posibles a nivel territorial y de los equipos, desde la sospecha, detección y protección hasta la reparación del daño.

La visión de algunos actores es que, si el CONAPEES no avanza en otro nivel de concreción de la política, generando mecanismos locales o de unificación con los que ya existen para el abordaje de las situaciones de

violencia a partir del SIPIAV, el Comité solo logrará dar lineamientos y orientaciones generales para el abordaje del tema, pero difícilmente logrará plasmar estos lineamientos en la atención concreta del problema. Asimismo, existen perspectivas que plantean que tampoco sería suficiente un modelo de atención que se sostenga únicamente en la articulación local de los actores y consideran fundamental también pensar en dispositivos de acompañamiento, atención directa y reparación del daño de carácter nacional.

El CONAPEES, como instancia de articulación intersectorial, es visto por los actores como un ámbito de referencia de alcance nacional en la temática con perspectiva crítica, principalmente por su vínculo con otros órganos interinstitucionales que abordan fenómenos complejos y vinculados a la ESNNA, aunque no de manera específica:

Funciona bastante diferente el CONAPEES que el Consejo de Trata [...] se crea un Consejo de Trata que tiene por fin las políticas de explotación, trata con fin laboral, hombres y mujeres adultos, niños, niñas y adolescentes y trata con fines de explotación sexual. Y tengo el CONAPEES. Entonces me dicen del CONAPEES: tenemos que hacer un plan. Le digo, pero perdón, este plan ya está acá. Hay que recortar y pegar esto que está acá. Tenemos dos espacios. Entonces ahí también hay una cuestión de definición de política pública a atender (mujer, integrante del CONAPEES).

Asimismo, la misma referente llama la atención sobre la coexistencia de dos ámbitos vinculados a partir del abordaje de la violencia hacia niños, niñas y adolescentes, uno de carácter general y otro de carácter específico para ESNNA, lo que concentra otro nivel a atender si se quiere repensar la intersectorialidad en el sentido planteado por Cunill Grau (2005) en sus fundamentos político y técnico.

Tenés el SIPIAV y el CONAPEES separados. Pero, además, dentro del CONAPEES vos tenés que hay un equipo que trabaja la explotación sexual con unos lineamientos del CONAPEES y otros equipos, que son itinerantes, que trabajan el mismo problema con otros lineamientos (mujer, integrante del CONAPEES).

Para la entrevistada, es necesario repensar y unificar

el sistema de intervención, de registro, con el modelo de atención y con los resultados que podés tener [...], ya que para el trabajo descoordinado (que hay) nosotros coordinamos bien cuando tenemos que coordinar (mujer, integrante del CONAPEES).

Otro de los aspectos a los que se hace referencia respecto de la institucionalidad en el abordaje de la explotación sexual refiere al diseño de las políticas con una mirada desde la centralidad y la necesidad de colocar el foco en las expresiones locales del fenómeno, en zonas donde existen ciertas especificidades con desarrollos particulares de las situaciones. Por ejemplo, en localidades de frontera, el entrevistado manifiesta que:

Chuy es un sistema fuerte, que está funcionando muy fuerte y que es

necesario por la problemática mismo de la ciudad, como otras, como en Rivera (hombre, funcionario técnico de institución estatal).

Al consultarle si hace referencia a la frontera, afirma que:

Exacto, o Cerro Largo con Río Branco, por ejemplo, pero indudablemente que ahí tiene que apoyarse con esos lugares, técnicos que no son directamente del CONAPEES. Indudablemente que nosotros hacemos un esfuerzo grande [...] sea donde sea la respuesta [...]. Pero no podemos dejar de desconocer que hay ciertas respuestas especializadas que están en Montevideo y que su asiento es acá, y que, si bien, mayormente con las nuevas tecnologías, hay un intercambio fluido, hay cuestiones, obviamente, que todavía hay para mejorar en el interior (hombre, funcionario técnico de institución estatal).

Asimismo, de los discursos institucionales se evidencia una visión compartida en relación con las dificultades propias de las coordinaciones interinstitucionales en general, que se expresan con mayor intensidad en esta temática. La primera de ellas es la falta de un sentido común que permee en los sectores, y los distintos niveles de compromiso político institucional con el abordaje integral de la ESNNA como asunto público:

Distintos actores de las mismas pertenencias político-partidarias tienen una visión distinta sobre el tema, lo colocan o no en su agenda, invierten o no en recursos, cumplen con los compromisos o no, y esto ha sido una constante. Incluso en la integración misma al CONAPEES, que ha tenido un momento donde no ha habido interés institucional para ser parte de la intersectorialidad que aborda el problema (hombre, integrante del CONAPEES).

Otra dificultad para las coordinaciones interinstitucionales se identifica en el peso de sus legados institucionales (Pierson, 2000).

La lógica de los ministerios sigue siendo una lógica elefántica, a velocidades de instituciones pensadas para fines del siglo XIX, principios del siglo XX, y no para dar cuenta de la velocidad y la profundidad de los problemas de la sociedad del siglo XXI (hombre, integrante del CONAPEES).

Esto supone un ritmo de trabajo que no favorece la manera en que se implementan las políticas públicas que requieren una intersectorialidad. Asimismo, otros actores entrevistados revelan su percepción respecto del compromiso institucional con la temática:

La salud no la está dando, la educación, el MIDES, en explotación sexual, las escuelas, no están dando ninguna respuesta. En esto los únicos que responden, y con mucha dificultad, son el Ministerio del Interior y el INAU. Bueno, y la Fiscalía (mujer, referente de la sociedad civil).

Esta informante considera que existe una dificultad para la coordinación interinstitucional porque algunas instituciones no realizan las acciones necesarias desde el sector particular que las ocupa y allí se produce una deficiencia en la coordinación entre las partes involucradas en las políticas

públicas de ESNNA. Otro de los aspectos que inciden en los procesos de articulación interinstitucional tienen relación no con la falta de orientaciones y compromisos institucionales, sino con las dificultades propias de instituciones que se encuentran saturadas o desbordadas, es el caso de la Fiscalía:

Fiscalía se ve sobresaturada, tiene mucha, muucha cosa, muchas situaciones. Muchísimas denuncias. [...], pero ta, hay una articulación interinstitucional interesante, con Fiscalía y con Unidad de Víctimas, que nos ha permitido tener cierto acceso a la justicia por parte de los gurises (mujer, referente de la sociedad civil en la temática).

En este sentido, se percibe el nuevo Código del Proceso Penal y la creación de la Unidad de Víctimas como un conjunto de hitos que ha impactado de forma favorable en la coordinación interinstitucional con Fiscalía y que tiene repercusiones en el acceso a la justicia de las víctimas.

La coordinación interinstitucional tiene implicancias en las obligaciones estatales para las respuestas a la ESNNA. Como se pudo observar, se identifican varias dificultades en la implementación de las políticas públicas que requieren de dicha articulación. A continuación, se desarrollará con mayor detalle, en cada uno de los siguientes apartados, las implicancias de la coordinación interinstitucional en los abordajes del fenómeno.

7.4. Definiciones institucionales sobre la ESNNA y su abordaje como asunto de política pública

En el ámbito nacional se expresan algunos nudos respecto de la definición institucional del fenómeno, de la política pública actual para su abordaje, sus alcances y limitaciones. En general, las personas referentes de alcance nacional, tanto de la institucionalidad estatal como de las organizaciones de la sociedad civil que abordan la temática, poseen un enfoque coincidente respecto a la perspectiva de género y sexualidad que debe acompañar la identificación y el abordaje del fenómeno de la ESNNA. Algunos de esos actores también plantean la importancia de incluir la mirada generacional y sus especificidades, como un eje central, fundamentalmente teniendo en consideración que el fenómeno se expresa con mayor frecuencia en la etapa de la adolescencia. En estas concepciones también se identifica la ESNNA como resultante de un *continuum* de violencias intrafamiliares vividas previamente. En este sentido, una de las entrevistadas expresa:

Empieza en la violencia doméstica, en el abuso sexual intrafamiliar, ese *continuum* lo vemos. Y cómo muchas gurisas empiezan a vivir como en mundos paralelos, ¿no? Cuando se desconectan de las instituciones, del liceo, empiezan a vivir en esos mundos paralelos que nadie quiere ver. Y que no se cruzan con el mundo del resto de los ciudadanos. Entonces, hay gurisas que viven en condiciones muy jorobadas. De estar permanentemente en

ámbitos de explotación, de violencia, de narcotráfico, de agresiones, y van creciendo... (mujer, referente nacional de sociedad civil).

Esta mirada integra un conjunto de elementos en la lectura del fenómeno que visibiliza la complejidad de su abordaje, en tanto intersecta un conjunto de vulneraciones que se imbrican en algunas de las expresiones más recurrentes en el ámbito comunitario de la ES. Sin embargo, otros actores refieren a una expresión de la ES que da cuenta de un perfil distinguible del primero, y en el que el principal elemento de determinación de su aproximación a la situación de víctimas es la cultura patriarcal y el peso de la socialización de género, en articulación con la edad.

Hay un perfil de gurias que tiene que ver con otras realidades con las que se meten en este mundo, que tiene más que ver con una sociedad de consumo, que tiene que ver con una sociedad de lo estético, de usar el cuerpo de la mujer como objeto, pero basado en un discurso de libertad: yo hago de mi cuerpo lo que quiero, me pongo bótox, extensiones y me quiero ver así. Entonces, eso las expone mucho... (mujer, integrante del CONAPEES).

En relación con este otro perfil de adolescentes víctimas de ES, la referente plantea que hay necesidad de repensar no solo los abordajes, sino también los mensajes de prevención, puesto que estos no han contribuido a identificar con claridad estas determinaciones de género:

Se hizo un video para combatir la trata y la explotación de los niños. Y eran niños y niñas. Entonces yo dije: está bien el video, pero seguimos basados en un prejuicio, porque las víctimas de explotación sexual son las adolescentes que usan shorcito y top como mi hija, como las hijas de todos nosotros, se ponen tacos, quieren ponerse extensiones, quieren uñas. Entonces, el explotador de esas gurias va a mirar ese video y va a decir, yo jamás voy a [hacer] eso (mujer, integrante del CONAPEES).

En este fragmento se observa la necesidad de intersección del enfoque de género y generacional que la informante plantea deben ser tenidos en cuenta en el marco del trabajo en la temática.

Por otra parte, si bien el factor de desigualdad asociado a lo generacional se vincula con una perspectiva interseccional, este enfoque aparece con menor claridad conceptual en las personas entrevistadas. A pesar de ello, con frecuencia se plantea la necesidad de establecer marcos de integralidad tanto para analizar el fenómeno como para el abordaje desde la política pública.

Llama la atención, tanto de actores nacionales como locales, que la perspectiva interseccional que sostienen contempla principalmente al género, a la edad y a la condición socioeconómica, pero no se detiene en otros elementos que hacen a la vulneración de derechos. En los discursos, rara vez se nombra a NNA migrantes o con una orientación sexual o identidad de género no hegemónicas, o racializados. Las referencias que pueden vincularse a una perspectiva interseccional no suelen aparecer en los discursos relevados como

una manera de entender las articulaciones entre el género y otras relaciones de dominación como intersección (Viveros Vigoya, 2009), sino más bien como conjunto de vulneraciones superpuestas.

Así, algunos actores nacionales plantean la explotación sexual del siguiente modo, concebida como resultado de una intersección de derechos vulnerados previa y conjuntamente con el fenómeno.

Una producción social, violatoria de los derechos humanos que afecta a aquellos niños y adolescentes que conjugan en su ser interseccionalidades de vulnerabilidad, que es sostenida por un sistema, un modo de producción global y globalizado que todo lo que toca lo convierte en mercancía y que precisamente muta en mercancía al sujeto, haciéndolo perder sus derechos fundamentales y vulnerando todo tipo de dignidad y posibilidad de desarrollo autónomo (mujer, integrante del CONAPEES).

Esta perspectiva, no obstante, no es compartida por el conjunto de los actores. Las diferencias se evidencian principalmente en los enfoques de actores territoriales, quienes, o bien tienen una mirada naturalizadora de algunas manifestaciones de la ESNNA, o bien no integran la cuestión de género y de poder en la mirada sobre las situaciones, y entienden que es posible, en determinadas expresiones de este problema, hablar de consentimiento por parte de las y los adolescentes víctimas. En este sentido, algunos actores locales que trabajan en la protección integral y reparación del daño explican que, tanto en la detección del fenómeno como en las etapas posteriores del proceso, prima una condena hacia las víctimas y no hacia los victimarios. Esto se manifiesta con frecuencia en los abordajes de situaciones de explotación sexual de expresión comunitaria, en las que priman los vínculos arreglados de adolescentes con personas adultas con grandes diferencias de edad, y en las que el intercambio económico se torna difícil de determinar.

Un caso ampliamente referido por varias personas entrevistadas da cuenta de un abordaje por parte de los equipos técnicos más próximos que no solo invisibilizó la relación de poder implicada y la configuración de la explotación sexual, sino que contribuyó a la naturalización y legitimación del vínculo como una oportunidad de mejora de las condiciones económicas para la adolescente. Relatos como este se repiten en los discursos de personas implicadas tanto del ámbito nacional como local en el abordaje de la ESNNA y muestran los niveles de dificultad implicados en el despliegue de estrategias conjuntas e integrales tanto para su detección y abordaje como para la atención y reparación del daño.

Por su parte, las personas entrevistadas en los ámbitos locales manejan definiciones institucionales variadas dependiendo del rol y de la implicación institucional con la temática. Las instituciones que trabajan específicamente en la protección de derechos de la infancia y adolescencia presentan definiciones claras e identifican diferentes modalidades de ESNNA; mientras que actores

vinculados a la salud, la justicia, la educación presentan dudas al momento de la definición. Incluso, en estos discursos no se diferencian claramente las situaciones de abuso sexual de las de ESNNA, lo que estaría mostrando cierto grado de invisibilidad de la última. Un posible motivo, compartido por algunas personas, se relaciona con el hecho de que hay más capacitaciones, mapas de ruta, protocolos en relación con las situaciones de abuso sexual, mientras que en lo que respecta a la ESNNA todo es más artesanal.

Incluso, en algunos casos, aparecen referencias a la ES como prostitución infantil, terminología antigua que, como se vio anteriormente, dejó de utilizarse para diferenciar a la ESNNA de la prostitución/trabajo sexual adulto. Continuar hablando de prostitución cuando se trata de NNA, no contribuye a visibilizar las asimetrías existentes, así como tampoco coloca la responsabilidad exclusivamente en la persona adulta.

En el ámbito departamental se identifican principalmente dos modalidades de ESNNA, que coinciden con las que presentan más cantidad de situaciones en Uruguay, de acuerdo con los datos del CONAPEES: la del intercambio de prácticas sexuales por dinero, sustancias u otro tipo de bienes (como puede ser ropa, celulares, alimentos), así como la de las parejas o matrimonios arreglados. Estas últimas situaciones se identifican más fácilmente en localidades pequeñas, donde también presentan altos grados de naturalización:

Entonces es muy común que cuando la adolescente es muy chica, una niña, incluso en etapa escolar, la familia de alguna manera avale o, incluso, promueva el vínculo con una persona mayor que le pueda permitir tener un bienestar o una retribución económica que permita [mantener] a esa familia, yo diría que es como un método de sobrevivencia. Incluso es muy común el tema de las chiquitas, a esa edad que en principio serían como domésticas... Yo voy a limpiar, a barrer, a cocinarle a fulanito y entonces ahí, en ese contexto, se da también la explotación sexual (mujer, integrante de equipo de atención).

Esto de la venta de los niños, más que nada es a nivel familiar, los núcleos familiares van poniendo a los gurises en situaciones de trabajo que culminan [en explotación sexual], porque los mandan a vender pasteles a los camioneros, los mandan al vecino a buscar la canasta, pero ya en el mandar está implícito que van a otra cosa. Y está como muy naturalizada la comercialización de los niños. [...] Son estrategias que están implícitas en la familia que, bueno, las nenas van para ahí (mujer, integrante del SIPIAV).

A estas formas tradicionales y conocidas de ESNNA, a partir de la pandemia, se identifican nuevos ámbitos donde sucede este fenómeno, como es el caso de las fiestas clandestinas, que suelen ser casas de varones adultos con cierto poder adquisitivo, preferentemente alejadas del centro de la ciudad, a donde llevan a las y los adolescentes:

Hay como un circuito que tiene que ver con los barrios privados, las fiestas clandestinas o los eventos, en donde hay redes de explotadores captando

a gurisas en modalidad de noviazgo, porque la mayoría de las gurisas entran en estas cuestiones y son acercadas a estas fiestas o eventos que son privados. La lógica de eventos privados y en barrios cerrados hace que sea bastante difícil de acceder a constatar y a denunciar, porque lo único que podés llegar a tener es el discurso de las gurisas. Muchas veces las gurisas no pueden dar cuenta de lo que pasó. Primero, porque hay una cantidad de información que les es ajena y, otra, porque para ellas, muchas veces, lo que pasó es que alguien las contactó por redes sociales, les dijo que eran muy lindas, las llevó a una fiesta, y justo ahí estuvieron con alguien. Ellas ni siquiera saben, a veces, que hay alguien que cobró para llevarlas a ese lugar para que alguien tenga sexo con ellas (mujer, integrante de equipo de atención).

En este fragmento se constatan varios elementos a tener en cuenta para definir una modalidad de ESNNA. En primer lugar, el carácter privado de este escenario y difícilmente ubicable, por alejado o cerrado, de los centros urbanos y el espacio público. En segundo lugar, la irregularidad que propició la pandemia, porque las fiestas estaban prohibidas en ese período de tiempo. En tercer lugar, la asimetría de poder de los hombres adultos que promueven, organizan y/o facilitan este tipo de prácticas.

A pesar de estos elementos, sin embargo, resulta llamativo que para algunas personas entrevistadas que trabajan como operadores sociales permanece la confusión con respecto al consentimiento. Se observa que continúa la creencia de que, si la adolescente consintió o no fue forzada, no hay situación de ESNNA. Siguiendo a Yolínliztli Pérez Hernández (2016), la noción del consentimiento juega un papel central en la reproducción del sistema de género (y podríamos agregar generaciones), ya que se lee como una «conducta o acción individual», es decir, la responsabilidad se coloca enteramente en las mujeres y los NNA y se deja de lado la perspectiva social del fenómeno. El consentimiento se encuentra atravesado por códigos morales, sociales y culturales.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que se debe tomar en cuenta el contexto sociocultural y las experiencias subjetivas de las personas implicadas (Pérez Hernández, 2016). Si la idea del consentimiento se toma como neutral, difícilmente se pueda realizar una lectura que tenga en cuenta las condiciones de clase, género (incluso, identidad de género), generaciones, etnia, origen nacional, situación de discapacidad, que generan un sustrato de vulnerabilidad en quienes están «negociando» ese encuentro. Las relaciones entre NNA y adultos está claro que están mediadas por componentes de poder que construyen una estructura desigual y que se alejan de intercambios autónomos e igualitarios.

7.5. Eje presupuestal

Los actores de diversas instituciones con roles de alcance nacional y local en la política de ESNNA y/o vinculados a alguna de sus dimensiones de abordaje —de protección y reparación integral de los derechos de NNA, de acceso a la justicia, sectoriales vinculadas a algún aspecto de la integralidad del tema— coinciden en la identificación del presupuesto como un asunto específico de debilidad de la política. El Comité no cuenta con presupuesto propio, y tampoco se cuenta con un etiquetado específico transversal a través del que las instituciones den cuenta de su aporte a la política de ESNNA. Este aspecto fue analizado por el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes en un informe presentado en 2014 a propósito de la conmemoración de los 25 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Como ya mencionamos anteriormente, del análisis de las políticas impulsadas por los Estados, una de las carencias de los espacios de integración multisectorial refiere a la escasez de autonomía vinculadas —entre otros aspectos— con la no asignación de presupuesto propio, pero, además, las instituciones que comprometen presupuesto para el desarrollo de las acciones incluidas en los planes, no siempre lo vuelcan al cumplimiento de los compromisos asumidos.

En las localidades del interior del país, la principal demanda se relaciona con tener dispositivos de atención, de alcance nacional, que cuenten con personal especializado en la temática.

A propósito, se plantea lo siguiente:

Está buena la intención de la interinstitucionalidad y la intersectorialidad, pero sigue siendo una pata floja en aspectos presupuestales para financiar o darle sustentabilidad a lo que puede ser una buena idea. Debería haber un fondo presupuestal pero genuino, e ir hacia una forma más colectiva del manejo de esos recursos. En la medida que esa plata, que ese recurso técnico para gestionar proyectos fuera también interinstitucionalidad, se fortalecería la política (hombre, integrante del CONAPEES).

Los espacios interinstitucionales para poder llevar adelante los propósitos para los cuales fueron creados necesitan también de definiciones presupuestales, en este caso, con perspectiva generacional, para el cumplimiento del Estado en materia de derechos de NNA.

7.6. Protección

Normativa

En el ámbito nacional, las personas entrevistadas coinciden en un cambio positivo en el relacionamiento con la justicia a partir del nuevo Código del Proceso Penal y la tipificación de delitos sexuales con la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género. La normativa vinculada a explotación sexual en particular y la ley 19.643 de persecución de la trata y explotación son vistas

como instrumentos que completan un marco de referencia para la actuación tanto de la justicia como de los actores sociales involucrados con el fenómeno. Sin embargo, las instituciones en el ámbito local escasamente se refieren a la normativa en su discurso. Por otra parte, desde el SIPIAV se refuerza la idea de que se guían por los compromisos internacionales para la intervención.

Más allá del consenso en la mirada positiva de los avances normativos en la materia, en diversos discursos del ámbito nacional se expresa la necesidad de revisar la armonización de los espacios intersectoriales definidos por distintos marcos normativos tendientes a la definición de políticas públicas. En la actualidad, confluyen en materias similares (y a la vez específicas) de intervención estatal, el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia y el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia.

Si bien Uruguay es un país pionero en la ratificación de instrumentos en materia de derechos humanos, desde 2005, a partir de los acuerdos posneoliberales en materia de derechos humanos, ha impulsado procesos de armonización normativo y la incorporación de la agenda de derechos humanos en los procesos políticos. En materia de ESNNA, las mejoras en la normativa han tenido repercusiones positivas en los ámbitos de creación y coordinación interinstitucional de abordaje al fenómeno. Sin embargo, tal como lo expresan Ansolabehere, Valdés y Vázquez (2020) en su investigación, las políticas estatales incorporaron marginalmente la narrativa de los derechos humanos y el resultado fue un proceso de institucionalización débil y fragmentado. Esto que es parte de los obstáculos en la construcción de una cultura de derechos humanos en el país, también tiene su manifestación en la apropiación de los instrumentos de derechos humanos de las infancias y adolescencias, tal como se expresa en las entrevistas realizadas.

Detección

Respecto de la detección de la ESNNA, las personas de referencia nacional coinciden en las perspectivas acerca de algunos elementos obstaculizadores de carácter cultural: la naturalización, la normalización, así como la invisibilidad de algunas modalidades de carácter microcomunitario. Asimismo, hacen múltiples referencias a situaciones muy ancladas en la supervivencia económica familiar: los intercambios por recursos materiales o simbólicos bien concretos por la práctica de explotación tales como una carga de gas, el surtido, la recarga del celular. En estas situaciones se tejen tramas complejas de negación de la situación como problemática, más aún como delictiva o asociada a la vulneración grave de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Las debilidades en relación con el conocimiento de indicadores específicos para la detección son mencionadas de manera recurrente. Algunas personas especializadas en la temática explican que el diagnóstico de una situación de explotación sexual es un proceso en sí mismo, porque se van teniendo algunos indicios, algunos indicadores que dan cuenta de la composición del contexto. Lo que inicia como sospecha, después requiere de un proceso de confirmación. Por lo tanto, existe un debate en relación con la pregunta: ¿las situaciones de ESNNA son las que terminan judicializadas o son las que detecta el equipo técnico en el territorio?

Es difícil con las situaciones de explotación sexual. Para el operador es más difícil darse cuenta cabalmente: esta gurisa, porque siempre está el rumor, que la ven acá o la ven allá, que está maquillada de tal forma o que anda con ropa que es imposible que se haya comprado, entonces siempre está como la sospecha, la duda. Creo que a los operadores les resulta más difícil llegar a la convicción de que están frente a un caso de explotación sexual y eventualmente hacer la denuncia (mujer, referente de sociedad civil).

En el ámbito local, se observa que las herramientas para la detección vienen siendo trabajadas de manera sistemática, por lo que se ha logrado identificar un mayor número de situaciones que antes se pasaban por alto. No obstante, se admite que la mayoría de las situaciones identificadas tienen que ver con adolescentes que se encuentran institucionalizados/as.

El consumo problemático de sustancias y los intentos de autoeliminación son también indicadores que pueden llevar a diagnosticar una situación de ESNNA. En esta línea, diferentes operadores y operadoras señalan que los equipos cuentan cada vez con más herramientas para la detección, pero que estas disminuyen cuando se pasa al abordaje del problema. Es decir, ha habido un perfeccionamiento en la capacidad de identificar indicadores y de instalar la sospecha, pero cuando esto sucede, se procede rápidamente a una derivación a los actores especializados, incluso antes de intentar un acercamiento a la situación para abordarla.

Por otra parte, las informantes no niegan que todavía existen algunas dificultades para la detección, especialmente en las localidades pequeñas en donde la cercanía y familiarización que tiene la población, el hecho de que todos se conocen, hace difícil instalar la sospecha en la comunidad; o que cuando se tiene, no se habla del tema. El equipo docente de los centros educativos generalmente forma parte de la comunidad, por lo que muchas veces reproduce esta naturalización de prácticas que pueden ser violentas y/o abusivas.

Yo he tenido respuesta de profesores que te dicen: «Ah, pero siempre la viene a buscar este señor a esta gurisa» (mujer, referente del SIPIAV).

Estas opiniones coinciden con la idea expresada por las referentes nacionales respecto de la invisibilidad de la problemática, así como de la

naturalización y legitimación por parte de las comunidades, donde incluso se promueven las situaciones de ESNNA, justificándolas como «esperables» o «necesarias» en determinados contextos (IIN-OEA, 2021):

A veces hasta la propia comunidad dice que mejor que sea así, que va a andar en la calle, después, quién sabe con quién. El señor la cuida, le compra lo que necesita, la manda a estudiar... (mujer, referente del SIPIAV).

Otro aspecto interesante que surge de las entrevistas locales es que el embarazo adolescente aparece como un indicador, pero no todos los equipos lo vinculan con una posible situación de ESNNA. Es necesario afinar la mirada, principalmente con operadores y operadoras de la educación y de la salud. Los equipos de salud que han detectado estas situaciones manifiestan que prestan especial atención a la vestimenta que llevan las adolescentes al control y quién las acompaña, y relatan casos en los que los acompañantes son adultos, quienes las esperan en la puerta del centro de salud.

Creo que en las adolescentes embarazadas que tenemos en seguimiento, el noventa por ciento de los padres de esos bebés son adultos (mujer, referente del área de la salud, departamento del interior).

Nos ha pasado, adolescentes embarazadas de dieciséis años con personas de sesenta... (mujer, equipo técnico de centro educativo, departamento del interior).

Vinculado a este tipo de situaciones, surge otro asunto relevante que tiene que ver con la gran cantidad de adolescentes que utilizan el implante subdérmico como método anticonceptivo. En el ámbito de la salud se señala que esto puede estar invisibilizando situaciones de explotación o de abuso, ya que, al no haber embarazo, se presta menos atención a estas adolescentes cuando van al control ginecológico. En relación con este aspecto, resulta interesante lo que plantean López-Gómez *et al.* (2021) en su análisis de la estrategia nacional de prevención del embarazo adolescente, identificando como una de las principales barreras para la implementación de la estrategia a la invisibilización de las situaciones de violencia que pueden estar detrás de los embarazos adolescentes (especialmente si son menores de 15 años). En esta línea, resaltamos también la importancia de que los centros de salud donde se realizan interrupciones voluntarias del embarazo cuenten con sensibilización en el tema y puedan detectar indicadores cuando atienden a las adolescentes.

Otro aspecto sobre el que algunos equipos llaman la atención al momento de la detección es que existen denuncias realizadas por adultos mayores hacia adolescentes por hurto de dinero u objetos personales, pero no se indaga el contexto en el cual ese hurto se cometió: ¿cuál fue el vínculo entre la adolescente denunciada y el adulto denunciante? El papel de la Policía se vuelve fundamental para identificar posibles situaciones de ESNNA; si bien en algunos departamentos esto se ha trabajado con mayor profundidad, todavía

se identifican obstáculos.

[Con relación al funcionariado policial] incluso entran en ridiculizar la situación y decir: «Ah, bueno, pero si la gurisa tiene 17 años y el novio tiene 20 ya es explotación» (mujer, Unidad Especializada en Violencia Doméstica y de Género, departamento del interior).

El relato da cuenta de la relevancia que adquiere la sensibilización al personal público que se vincula en los diferentes organismos con la detección de las situaciones de explotación sexual. Un personal que no cuenta con sensibilización en explotación sexual desde una perspectiva de género y derechos constituye una barrera para garantizar respuestas oportunas para su abordaje.

Asimismo, otra dificultad vinculada a la detección, según quienes son referentes locales, y que se agudizó durante la pandemia, tiene que ver con la ES en línea o a través de las redes sociales. Ya en 2020, desde el IIN-OEA señalaban que la pandemia acrecentó la vulnerabilidad de NNA en internet y la posibilidad de explotación a través de la pornografía, así como mediante el sexo virtual, en donde no existen garantías acerca de quiénes están del otro lado de la pantalla y en qué condiciones (IIN-OEA, 2020).

Por otra parte, resulta un desafío la detección de NNA en situación de ESNNA que no tienen ningún tipo de vínculo con el INAU (ya sea a través de un hogar, de un centro juvenil u otro dispositivo); los actores locales perciben que esas situaciones no llegan a los equipos. Este es uno de los principales desafíos con relación al fenómeno: las situaciones de ES que involucran a NNA de extractos socioeconómicos más altos, no son fácilmente identificables y mucho menos abordables. Esta percepción coincide con la caracterización de las situaciones atendidas realizada por CONAPEES, en que se evidencia un predominio en la atención a situaciones de ES con adolescentes institucionalizadas. Posiblemente, este dato esté estrechamente vinculado a las dificultades descritas para la detección de situaciones de ES en estratos socioeconómicos medios y altos.

Otra dificultad que aparece relacionada con la detección es la identificación de varones en situación de ESNNA, porque generalmente los equipos visualizan el fenómeno con mayor facilidad en adolescentes mujeres. Esto tiene un vínculo claro con los roles de género, como veíamos en el apartado conceptual, y con la socialización de la sexualidad. Los sesgos de género aún presentes en las instituciones operan como barreras para la detección y abordaje oportunos por parte de las operadoras y operadores:

Hablamos también de la explotación sexual masculina, ampliamente naturalizada y absolutamente in-cues-tio-na-ble. Porque los gurises, ¿de dónde obtienen plata? ¿De dónde van a sacar plata? Se acuestan con un homosexual que les paga. ¿No? El comercio sexual masculino (hombre, operador del INAU, departamento del interior).

En realidad no hemos captado varones, que sabemos que andan en el circuito, pero que no los hemos captado. Claro, que ahí también la mirada de las instituciones claramente está más en las gurisas (mujer, referente del SIPIAV).

Resulta interesante un hallazgo que surge de la elección de diferentes departamentos del interior para realizar el trabajo de campo y que hace a la detección de las situaciones de ESNNA: existen ciertos estereotipos vinculados a los departamentos del país y sus situaciones económicas, sociales, culturales. En este sentido, habría una creencia de que las situaciones de ESNNA son más propias de algunos departamentos que de otros, aun cuando no tengan ningún correlato con los números oficiales, pero en los hechos, esto genera que se desestimen acciones de prevención e incluso el abordaje, porque hay una creencia de que «eso acá no pasa». Un operador local entrevistado, vinculado a la función pública, subrayó que encontraba de mayor importancia realizar una investigación de esta índole en departamentos en los que actualmente hubiera emprendimientos productivos en funcionamiento, ya que allí «hay mucha testosterona». Hace varias décadas que las perspectivas constructivistas de la sexualidad apuntan a desmontar la idea que sostiene que la sexualidad masculina es impulsiva y se rige por necesidades biológicas que los varones deben satisfacer, señalando su carácter histórico y cultural (Kimmel, 1997). El discurso del exceso de testosterona como justificador de un eventual mayor número de situaciones de ESNNA reafirma la concepción esencialista, dejando de lado cualquier análisis social y contextual del fenómeno.

De la información recabada por las personas referentes tanto en el ámbito nacional como subnacional, se identifican modalidades de ESNNA de diversa índole que no se pueden confirmar a través de la información estadística con la que se cuenta. Nos referimos a los matrimonios de adolescentes con grandes diferencias de edad, hurtos denunciados cometidos por adolescentes contra hombres mayores, explotación sexual a través de las redes sociales o embarazo adolescente. Estas modalidades de ESNNA detectadas por los diferentes equipos técnicos debería abonar para la construcción de nuevas formas de registro que dé cuenta de la problemática en todo el país.

Registro

Del mismo modo que se muestra en el apartado de información cuantitativa, las personas entrevistadas coinciden en que no existen criterios únicos para el registro, ni acuerdos macro con relación a dónde llevarlo a cabo. Los equipos itinerantes construyeron una planilla de seguimiento de los casos, que luego es trabajada en el marco del CONAPEES. No obstante, en el SIPI del INAU algunas de las situaciones son registradas, fundamentalmente aquellas que llegan a través del mecanismo del Comité de Recepción Local del SIPIAV.²¹

Esta ausencia de criterios comunes para el registro de las situaciones de ESNNA que están siendo abordadas hace que la información con la que se cuenta sobre la dimensión actual del fenómeno no sea fiable y se encuentra fragmentada en distintos registros, al que tienen acceso específico distintos actores institucionales. Las entrevistas realizadas a actores locales coinciden en esa falta de criterios claros para el registro y las limitaciones que tienen en el SIPI para las situaciones de ESNNA, así como las repercusiones que las carencias en los registros tienen para la construcción del problema:

El tema del registro está desordenado, porque yo creo que es una fortaleza que haya un día que se haga una rendición de cuentas, porque eso hace a la visibilidad del tema y hace también que los decisores en materia de política pública para el tema se impliquen, y, si vos no visibilizás con números o estadísticas la realidad, es imposible también asignar recursos (mujer, referente del SIPIAV).

Estos registros, asimismo, no dialogan con los registros con los que puedan contar el Poder Judicial y la Fiscalía acerca de la persecución del delito y el acompañamiento de la justicia a las víctimas, que, como veíamos en el apartado de acceso a la justicia, en el capítulo vinculado con la normativa nacional, los casos que se judicializan corresponden a un segmento minoritario si tenemos en cuenta el universo total y los casos que son atendidos por los servicios.

Otro de los asuntos expuestos por integrantes de los equipos de atención refiere a que:

Las situaciones van cambiando, si bien la planilla puede ser modificada... lo que nos pasa es que, por ejemplo, una situación que la empezamos a abordar en marzo, llenamos los datos en marzo y ahora, actualmente, cambió. Por ejemplo, la órbita de jurisdicción en la que estaba o las vulneraciones que tiene o las personas que se procesan. Si bien está toda esa información en la planilla, tenemos que tener la constancia de ir hacia atrás, revisar, cambiar, y no siempre sucede y muchas veces queda la información establecida en que sea un número, es un dato más, es una situación más que se aborda, pero no queda el proceso (mujer, integrante de equipo de atención).

Esta herramienta [la planilla] quedó como un híbrido entre un monitoreo, una estimación cuantitativa y un seguimiento (mujer, integrante de equipo de atención).

En el fragmento se plantea la debilidad en el registro actual de las situaciones de explotación sexual y se vincula específicamente con la dificultad para dar cuenta de los procesos de atención y acompañamiento. Esto significa que el registro puede reflejar tanto los recorridos del trabajo con las víctimas como sus vivencias y experiencias. En una situación de cambios de personal técnico, el extravío de las fichas o la no incorporación de un mecanismo en

21) Ya se explicitó que, a partir de 2020, los informes del SIPIAV recogen la modalidad de ES como una de las formas de violencia hacia NNA.

las prácticas profesionales, nos encontramos frente al riesgo de pérdida de información, que no solo tiene repercusiones en la atención, sino también en el seguimiento y acompañamiento.

Atención

En la dimensión de la atención se evidencian también nudos críticos. El primero de ellos está directamente ligado con la falta de un modelo acordado de atención en el nivel intersectorial, lo que parece obstaculizar su despliegue en lo territorial. Esta percepción la muestran tanto los actores nacionales como locales. Asimismo, en relación con los modelos de atención, confluyen interpretaciones y miradas no siempre coincidentes, identificando claramente una disociación entre el modelo social y el de la judicialización. Sin embargo, en el ámbito local, más allá de las diferentes miradas, la principal barrera para la atención es la dificultad del diagnóstico por la escasez de dispositivos de atención directa en el territorio nacional y los pocos cupos que limitan nuevos ingresos. La creación de dispositivos de atención directa en territorio se presenta como una de las aspiraciones más compartidas por las personas entrevistadas.

Para poder trabajar muchas veces con las adolescentes, que hagan el proceso de poder desnaturalizar, de empezar un proceso de denuncia, de un montón de cosas que implica. Entonces [...] creo que, para poder mejorar estas situaciones, debe haber un equipo de atención directa, cuerpo a cuerpo, específico e hipercapacitado. O sea, realmente hipercapacitado. No solo con una psicóloga, una trabajadora social, con una abogada, que tenga un equipo interdisciplinario, que acompañe a las adolescentes en proceso de abordar una situación de explotación sexual. O sea, tanto a nivel de lo que tiene que ver con lo legal como el abordaje terapéutico. Muchas están superdañadas (mujer, referente del SIPIAV).

Las internaciones en hogares 24 horas suelen presentarse como parte de la estrategia de abordaje, aunque un importante número de equipos lo señalan como contraproducente, incluso peligroso. En las entrevistas se relatan diferentes casos de adolescentes que manifestaron explícitamente no querer permanecer allí, llegando, incluso, a escapar poniendo en riesgo sus vidas. Si bien está en discusión la existencia de centros exclusivos para abordar estas situaciones (bajo el riesgo de la guetización y de lo fácilmente identificables que serían), hay acuerdo en que actualmente los hogares no están preparados para atender las situaciones de ESNNA.

Las derivaciones tampoco parecen seguir un único criterio: hay equipos que derivan a los itinerantes, otros, directamente al INAU o al Centro de Estudio y Derivación, otros, al SIPIAV. En este sentido, se percibe una dificultad para la derivación a los equipos itinerantes, ya que no están en territorio y hay un tiempo de espera para coordinar que en la próxima visita pautada se pueda

abordar determinado caso. En muchas ocasiones, se presentan situaciones de carácter urgente para las que esta modalidad no resulta adecuada. En esta línea, además, en algunos territorios queda de manifiesto que los modos de abordaje de los itinerantes entran en tensión con las estrategias desplegadas por los equipos del INAU. Ante situaciones puntuales en las que era necesaria una intervención en conjunto, no se trabaja coordinadamente, ante lo cual se pierde el abordaje mancomunado y el involucramiento pleno ante situaciones que así lo requieren. Frente a la solicitud de atención directa, los equipos itinerantes responden que su rol es de asesoramiento a equipos técnicos, pero esto genera desencuentros. Algunos actores reclaman específicamente poner en revisión los términos de referencia bajo los que operan los equipos itinerantes.

Con relación a las derivaciones al SIPIAV, desde algunos equipos se desestimula, incluso por una cuestión de proteger el anonimato de las adolescentes, principalmente en localidades pequeñas. Tampoco cuentan con criterios uniformizados ni los equipos itinerantes ni las instituciones respecto a su tratamiento en los Comité de Recepción Local.

Los actores de la sociedad civil que trabajan con especialización en estas temáticas cuentan con visiones en las que se expresa la tensión en el modelo de atención: la apuesta a atender y acompañar esas situaciones es compleja, hay otras cuestiones que trabajar primero, asegurarse de evitar el riesgo para la víctima en el proceso de denunciar y, en función de esa valoración de riesgo, se define si optar por ese camino o no. Estas decisiones, asociadas a una prevalencia de un enfoque social en detrimento del acceso a la justicia, tienen sustento en las experiencias e interpretación de los equipos, ya que no se basan en evidencia y no se mencionan investigaciones que profundicen sobre los factores de riesgo ante los procesos de judicialización de las víctimas.

Por otra parte, en los últimos años ha habido un recorte en equipos de territorio (como SOCAT, Jóvenes en Red), que resultaban fundamentales para garantizar el trabajo de cercanía en las comunidades; sin estos programas, el nexo con los equipos de atención se vuelve más difícil y hay situaciones que se pierden por el camino. Además, los equipos del INAU se ven sumamente desbordados por la cantidad de situaciones que reciben en general, lo que hace que no siempre exista un tiempo adecuado para pensar y planificar las estrategias de abordaje. Se repite la idea de un abordaje artesanal:

Estamos viendo que todo está siendo como así, con el cuerpo, el corazón de las personas, pero no mucha herramienta, no mucho recurso (mujer, operadora del INAU, departamento del interior).

Las diferencias en los modelos de atención y la falta de criterios comunes interinstitucional e intrainstitucional muestran también estrategias que son valoradas de manera positiva por algunas organizaciones locales y consideradas como riesgosas por otras. Un ejemplo de ello es la posibilidad de

involucrar a otros actores que no pertenecen a las instituciones responsables de la protección como empresas de transporte privadas que a menudo están en conocimiento de los recorridos de las adolescentes en su localidad. Otras estrategias que se ponen de manifiesto se relacionan con la Policía:

En algunas oportunidades la funcionaria del INAU lo único que hace es aguardar en la camioneta y el policía es el que hace toda la intervención (mujer, Unidad Especializada en Violencia Doméstica y de Género, departamento del interior).

A partir de este fragmento surge la pregunta respecto de a quiénes les corresponde ir a buscar a las adolescentes cuando se comprueba una situación de ES. Al mismo tiempo, el INAU manifiesta que es necesario un trabajo más articulado con las instituciones que detectan la situación y la derivan, ya que, por lo general, la intervención suele quedar exclusivamente en manos de los equipos del INAU. Esto está asociado a que en algunas instituciones ni siquiera cuentan con un equipo que pueda dar seguimiento a la situación y pensar la estrategia de abordaje en conjunto con el INAU.

Creo que en general es el INAU que hace la intervención, la lleva adelante, hace la denuncia. Como que cuesta bastante el compromiso de las otras instituciones, y también la detección, ¿no? Me parece que en ese sentido todavía falta un montón (mujer, operadora del INAU, departamento del interior).

Otro elemento interesante para identificar las barreras en la atención se vincula a la falta de empatía del personal técnico hacia adolescentes en situación de ESNNA; en las entrevistas aparece incluso la idea de rechazo y de culpabilización. La opinión del personal especializado refiere a que:

No hacen las preguntas correctas, entonces, las gurisas tienden a negar lo que pasó o a ocultar lo que pasó, en función de: «parece que yo hice algo malo» (mujer, integrante de equipo de atención).

Esto puede estar relacionado con la falta de formación del personal técnico, pero también con las propias construcciones culturales en torno a las vivencias de la sexualidad en la adolescencia, es decir, ideas en relación con cómo deben vivir y expresar su sexualidad los y las adolescentes, cargadas de juicios de valor, de prejuicios y estereotipos de género. Incluso, se manifiestan dificultades en el reconocimiento de las NNA como víctimas, por sus comportamientos o sus formas de vivir. Esto dificulta la posibilidad de que se realice un proceso que problematice la situación de ESNNA, además de no generar entornos protectores y de referencia.

Cuando no hay ningún tipo de red de cuidado, la institucionalización pasa a ser el primer recurso. Ahora, si además de la situación de explotación, la institucionalización, el lugar donde está esa adolescente no es ni siquiera el adecuado, termina siendo muy complejo. Muchas veces, ¿qué pasa? Se terminan escapando (mujer, referente del SIPIAV).

Uno de los principales desafíos vinculados a la atención radica en que muchas de las adolescentes en situación de ESNNA no se identifican como víctimas, incluso hay cierta romantización de la situación, ante lo cual las estrategias de abordaje deben adaptarse.

En el discurso aparece «fui a una fiesta», «tengo novio». Y estas gurias pasan por este proceso donde se les brinda ropa, van a un lugar que no sería accesible para ellas, tienen acceso a sustancias o consumo de alcohol, que también de alguna forma deslumbra, embelesa a las gurias y no terminan de ver la vulneración en la que están, justamente por ese contexto. Obviamente, lo que ven es justo lo que ven en el video de reguetón o en la película, ¿no? Entonces, están accediendo a un mundo que las seduce por completo (mujer, referente de equipo de atención).

Otro aspecto que aparece en las opiniones de las instituciones en el ámbito local es la falta de diálogo entre los dispositivos orientados a la atención de mujeres adultas en situación de violencia, a cargo de Inmujeres, y los programas destinados a la atención de NNA, bajo la rectoría del INAU. Como vimos anteriormente, en las situaciones de ESNNA hay elementos en juego que se relacionan con construcciones de género, por lo cual se observa como imprescindible el trabajo en conjunto para la elaboración de las estrategias de intervención.

En las localidades de frontera seca, se suma la dificultad que genera el movimiento constante de las personas de un lado al otro. Se relatan situaciones donde existió la sospecha de ESNNA, pero al momento de intervenir las familias se habían trasladado para Brasil, imposibilitando el seguimiento. En esta línea, se vuelve fundamental que exista mayor articulación entre las instituciones de protección de ambos países, de modo de poder desarrollar estrategias en conjunto.

En la ruralidad, la atención se complejiza debido a la ausencia de equipos técnicos; en muchos casos dependen de equipos que viajan desde las capitales departamentales, pero la frecuencia varía y cuando surgen los emergentes, hay que esperar que acudan a territorio para pensar la intervención.

Acceso a la justicia

Teniendo en cuenta que la ESNNA constituye un delito de gravedad, ante la detección de indicios es necesario el despliegue de los mecanismos para proteger a las víctimas en el ámbito judicial. A partir de la toma de decisión de la denuncia es necesaria la adopción de medidas judiciales, que, por un lado, tendrán por objeto la protección, restitución y reparación de los derechos de la víctima; y, por otro lado, deberán diseñarse e implementarse los mecanismos para determinar la responsabilidad penal que corresponda.

De las entrevistas emerge una amplia coincidencia en el cambio sustantivo que se produjo a partir de la creación de la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía. No obstante, se plantea la necesidad de dotar de recursos humanos este ámbito y fortalecer su referencia a las fiscalías en el interior del país. En la Ley Orgánica del Ministerio Público se establece la obligación de los fiscales de atender y proteger a víctimas y testigos, pero la creación de la Unidad de Víctimas es entendida como un mojón en la concreción de este cometido. También debido a que se ha dado formación específica para el acompañamiento de víctimas en casos de delitos sexuales. Desde el ámbito de la FGN, no obstante, se entiende que la falta de recursos humanos especializados en la temática continúa siendo deficitaria y asumen que en algunos departamentos se acude a un proceso de enlentecimiento de las investigaciones sobre explotación sexual.

Para los actores del ámbito local, el acceso a la justicia aparece como uno de los principales obstáculos:

Básicamente no se está pudiendo articular con Fiscalía. No a nivel solo de explotación, sino a nivel de todas las situaciones vinculadas hacia niñas, niños y adolescentes, por maltrato y violencia sexual, en todos sus tipos (mujer, referente del SIPIAV).

La falta de capacitación y sensibilización en el tema por parte de operadoras y operadores jurídicos es identificada como un gran problema: prácticas como la revictimización, el convocar a la misma hora a la víctima y al explotador, cerrar el caso después de una retractación siguen siendo moneda corriente en algunas localidades del interior del país. Profesionales de diversos ámbitos relatan situaciones concretas que fueron llevadas a la justicia, pero no hubo una penalización del delito, a pesar de que existían pruebas contundentes. Señalan una naturalización de la ESNNA por parte de algunos jueces, así como una negación de la situación:

Te cuento una situación puntual que llegó al juez y decía: «Pero ella ya es grande, ¿no?». Una gurisa de 15 años (mujer, operadora del INAU, departamento del interior).

Tenemos un sistema judicial con muchísima naturalización, en donde hemos recibido respuestas de... «bueno, mi abuela también se casó con trece» (mujer, referente de equipo de atención).

Es como si nunca se hubieran presentado las denuncias (mujer, operadora del INAU, departamento del interior).

Existe la idea de que, para presentar la situación ante la justicia, es necesario tener pruebas y cuando estas no son fácilmente comprobables, la denuncia no tiene sentido. Quedaría en evidencia un sistema que se retroalimenta, ya que, por una parte, si no se denuncia, no se constituye el delito, y, por otra parte, para denunciar se deben tener pruebas contundentes

que derriben los preconceptos arraigados en algunas personas operadoras del sistema de justicia. Este aspecto es interesante porque surge la pregunta sobre quién debe investigar: ¿son los equipos los que deben conseguir las pruebas o es la FGN quien lo debe hacer a partir de los datos aportados por los equipos?

A veces tampoco se llega a hacer la denuncia, porque tampoco tenemos las pruebas para iniciar una investigación, o bueno, hemos tenido unas cuantas donde se inicia una investigación, pero no hemos tenido mucha respuesta porque no hay suficiente prueba (mujer, operadora del INAU, departamento del interior).

Lo jurídico en cuanto a la explotación sexual está como medio atrasado, porque hay indicadores muy claros, pero cuando los presentan como pruebas, por decirlo de alguna manera, no son tomados [en cuenta] (mujer, técnica en centro educativo, departamento del interior).

Asimismo, se identifica como una necesidad la preparación de los equipos para presentar datos ante Fiscalía: qué es relevante, cómo hacer los informes, en qué poner el énfasis, dando por hecho que, si eso falla, la denuncia será desestimada. Se pretende, entonces, que los equipos de atención hagan el seguimiento de la víctima y también conozcan los mecanismos necesarios para la presentación del caso ante la Justicia. Por otra parte, señalan como problemático el hecho de que las pericias técnicas tengan más valor en una investigación que los informes que realizan los equipos técnicos.

Por ahí vale más una pericia que se hizo un día, una sola vez, un técnico, que citó a la chiquilina, que lo que puede hacer un equipo que viene trabajando hace meses. Esto se ha visto (mujer, integrante de equipo de atención).

En este fragmento la informante muestra su disconformidad con este tipo de situaciones que desacreditan el trabajo de los equipos especializados. Al mismo tiempo, describen la falta de diálogo, no hay devolución sobre los informes de evaluación diagnóstica que se presentan, lo que resulta muy desestimulante, ya que en ocasiones ni siquiera hay certeza de que alguien los haya leído. En esta línea, los equipos identifican como un obstáculo que la Fiscalía no les aporte información sobre las investigaciones en curso; a veces hay miembros de la familia implicados en las situaciones de ESNNA, pero los equipos no lo saben, ante lo cual surge la pregunta sobre cómo vincularse con ese familiar.

En otras ocasiones, donde sí existe ese diálogo, tampoco se logran los resultados esperados. Un ejemplo paradigmático es el caso de una adolescente de una localidad del interior en situación de ES que se inscribió para casarse en el juzgado de paz del pueblo, cuando se detectó la situación y los equipos intervinientes la abordaron con el juez para impedir la unión, la adolescente se terminó casando en otro pueblo, por lo que la estrategia no evitó la situación de ES.

Una de las principales tensiones vinculadas al acceso a la justicia está relacionada a las denuncias: para algunos operadores u operadoras locales, la denuncia puede ser parte de la estrategia, pero no es la primera acción a tomar, mientras que, para los equipos de justicia, sin denuncia no se puede visibilizar el delito y esto presenta un problema al momento de pensar en las políticas públicas orientadas a la temática.

Pero, además, las decisiones vinculadas con no continuar los procesos de denuncia tienen otras implicancias en zonas del interior del país que no siempre son tenidas en cuenta a la hora de diseñar los dispositivos de abordaje. La cercanía y el conocimiento entre los sujetos es parte de la realidad cotidiana, en donde las implicancias y represalias se deben tener en cuenta. Si bien se han generado dispositivos de denuncia anónima, los que aún no son aprendidos y aprehendidos por las víctimas y por las organizaciones, la denuncia continúa siendo resistida y continúa provocando miedo. En este sentido, la participación de los equipos itinerantes es vista como contraproducente, ya que se entiende mejor un abordaje más cercano e identificado con el lugar donde se produce la ES.

Otro de los aspectos vinculados con el miedo a la denuncia e identificado por las personas entrevistadas en el territorio como problemático refiere a la corrupción existente en diferentes instituciones claves para el abordaje de las situaciones de ESNNA. Esto genera que muchas denuncias no sean investigadas, que no se tomen en consideración las pruebas presentadas y que, en algunos departamentos del interior del país, no existan prácticamente procesamientos. A esta situación se suma que los equipos técnicos que acompañan las denuncias quedan muy expuestos ante la ausencia de la investigación, llegando incluso a recibir amenazas de parte de los explotadores. Por lo tanto, muchos equipos ni siquiera piensan en la posibilidad de denunciar, ya que entienden que no existen las garantías necesarias para hacerlo, no solo para la víctima, sino para el personal técnico.

Un elemento significativo que se identifica a partir de las fuentes del sistema de justicia y de relevancia sustantiva para este diagnóstico es que las víctimas menores de edad no cuentan con patrocinio legal directo, sino a través de su tutoría legal. Esto, en algunos casos, opera como barrera o intermediación en el acceso a la justicia, y en el proceso de reparación a través de la sentencia del perpetrador, puesto que, como hemos visto, es recurrente que tenga vínculos comunitarios y/o directos con la familia de la víctima.

Los adolescentes que quieren participar del proceso penal tienen que tener un representante legal. Muchas veces las gurias explotadas están más solas. Nadie las patrocina legalmente, el INAU no tiene patrocinio jurídico, la defensoría pública de víctimas no defiende menores de edad. Entonces [...], por ahora, no hemos logrado que se ponga un énfasis en quién patrocina (hombre, integrante del CONAPEES).

A modo de resumen se puede afirmar que el argumento presentado en el apartado anterior, vinculado con la decisión de no presentar la denuncia con el fin de proteger a la víctima y no exponerla a situaciones que pueden resultar expositivas, también puede entrelazarse con los aspectos desarrollados en este apartado, y que tienen como consecuencia el alejamiento de la implementación del enfoque de la judicialización y, por consiguiente, el acceso al derecho a la justicia por parte de la víctima.

En primer lugar, la escasa o nula coordinación interinstitucional entre actores que tienen implicaciones en el proceso de abordaje de los casos, a nivel local, interlocalidades, y a nivel nacional. En segundo lugar, la escasa o nula formación en la materia de operadores y operadoras judiciales, lo que conduce a procesos de discriminación y revictimización. En tercer lugar, la sensación de responsabilidad de armar un caso por parte de los equipos de atención, de identificar y presentar las pruebas, que, a su vez, durante los procesos judiciales suelen adquirir mayor relevancia los informes periciales que los informes técnicos. En cuarto lugar, la cultura de la corrupción a partir de la que se conoce de antemano que la denuncia será muy difícil que prospere. Finalmente, y no menos importante, las carencias en la obtención de un patrocinio legal directo por parte de las víctimas.

Todas estas dimensiones se intrincan en los casos concretos y tienen repercusiones directas no solo en el acceso a la justicia, sino también en la credibilidad que tengan las víctimas de las instituciones encargadas de su protección.

7.7. Reparación integral

El seguimiento de los procesos en las situaciones de ESNNA detectadas por las instituciones es una de las dimensiones en las que se encuentra menor claridad respecto a las competencias y avance en su concreción. Esto se debe, en gran medida, a que la política aún no desarrolla mecanismos ni dispositivos específicos para el seguimiento y, fundamentalmente, el acompañamiento de las situaciones a nivel nacional. Asimismo, en los dispositivos existentes y con trayectoria en la intervención (como lo es Travesía para Montevideo) se identifican desafíos propios del fenómeno y las dificultades para la puesta en marcha de modelos de acompañamiento que consideren las complejidades específicas que presentan las situaciones: redes, pérdida de contacto con las víctimas, revictimización.

Las personas entrevistadas de referencia en el tema a nivel nacional coinciden en algunos nudos críticos en los procesos de atención que sintetizan en la «judicialización de la ES» y la «patologización de la ES». En ambos casos, se explicita la necesidad de repensar los dispositivos de intervención para el abordaje concreto de la atención a víctimas de explotación sexual.

En todo caso, lo que muestra es eso que te decía, que no se quiere ver qué es: el fracaso de intervenciones de otro tipo que no sean las judiciales y policiales (hombre, integrante del CONAPEES).

El caso de las víctimas de explotación sexual comercial, que en algunas de las fases de atención son llevadas a las clínicas API, las clínicas psiquiátricas. A mi entender, no necesariamente es una herramienta que deba utilizarse en la cantidad que se utiliza (hombre, integrante del CONAPEES).

En este caso, no solamente se plantean dificultades en el seguimiento y reparación integral del daño hacia las víctimas, sino que se pone en evidencia un enfoque que patologiza la situación de ES. Por estas razones, algunos actores plantean la necesidad de contar con un registro que habilite evaluar los modelos y dispositivos de atención y acompañamiento, para poder pensar en su reconfiguración:

La evaluación no tiene que ver con la calidad de los profesionales ni de las organizaciones que lo hacen ni de las instituciones; hay modelos que quizás sirvieron para una época, pero ahora no. Entonces, cómo estamos evaluando los modelos de intervención y qué resultados tienen. ¿Qué adherencia han tenido las niñas o adolescentes que pasaron por ese servicio? Para empezar, decime cuántas. [...] Esos tipos de servicios de atención, ¿se han readaptado a determinadas normativas o se han readaptado a determinada realidad? El tipo de delito ha cambiado, los actores han cambiado, hay otras cuestiones que están en juego, las redes, lo que venga, ¿no? La pandemia, ahí en el medio, pónelo, si querés. ¿El servicio se ha adaptado a esas cuestiones? ¿Se va al domicilio? No sabemos dónde está una adolescente y ¿la vamos a buscar? Después de un tiempo de puesta en marcha, necesita una evaluación. [...] ¿Este servicio se adapta? ¿Tenemos que hacer cambios? [...] No ha sido una de las cuestiones (mujer, integrante del CONAPEES).

El planteamiento se sitúa en un proceso de evaluación de la política pública como se realiza otro tipo de temáticas. Además, la informante coloca una mirada en el transcurso del tiempo y los cambios que han sucedido con el fenómeno de la ES. Asimismo, se evidencia, a partir de las entrevistas, que la reparación integral del daño a nivel psicosocial está lejos de ser una realidad:

Yo creo también que se prioriza a veces, porque cuando hay una situación de explotación, generalmente, no es solo la situación de explotación, hay un montón de derechos vulnerados. Y a nivel de los equipos que reparan, se prioriza: podemos solucionar esto, esto y esto... [...] Que vaya a la educación, que se atienda en salud y ta... y llegamos a restaurar algunos derechos. A otras cuestiones mucho más profundas que tienen que ver con el daño mismo no se llega: por los tiempos que se necesitan, por los recursos disponibles, por la cantidad de situaciones y de demanda que hay y por los procesos establecidos en los convenios (mujer, integrante de equipo de atención).

En las localidades del interior se remarca la ausencia de dispositivos que trabajen en la reparación integral del daño. En particular, se denuncia

la excesiva medicalización de adolescentes que atravesaron una situación de ES frente a la ausencia de otras estrategias. Se reconoce que, ante la ausencia de dispositivos de reparación integral, esto queda a cargo de los equipos de salud mental de ASSE o de las mutualistas, que, en la mayoría de los casos, no cuentan con formación ni sensibilización en ESNNA.

Los pocos dispositivos de atención que trabajan en reparación del daño plantean que resulta sumamente difícil la adhesión de adolescentes al espacio. A esto se suma que, en ocasiones, los procesos actúan como parches de una situación, es decir, por un tiempo se detiene, pero luego la adolescente vuelve al mismo escenario desde donde inició el proceso. Hay una clara dificultad para sostener los procesos vinculada, por un lado, a los propios modos de atención (cupos, plazos para la atención, modalidades), pero también a las características de las adolescentes que atraviesan estas situaciones y su propio reconocimiento como víctimas.

Para ser bien honesta, nuestra experiencia de trabajo con situaciones de explotación no ha sido de las más fructíferas. En explotación han sido mucho menos las derivaciones y se nos ha tornado siempre bastante difícil el lograr la adhesión de la víctima al espacio de atención (mujer, integrante de equipo de atención).

El seguimiento de las situaciones de ES resulta fundamental para evitar la recaptación; si este aspecto falla, difícilmente pueda existir una salida definitiva de la situación.

Implica algo de ruptura en lo que tiene que ver con el manejo de la sexualidad, de la vinculación de las gurias y hasta de la percepción de las gurias de cómo funciona el mundo. Cuando las gurias creen que [...], si ellas necesitan algo para comer o unos championes o una recarga de celular, la única forma de conseguir [estas cosas] es a cambio de un intercambio sexual, siguen estando en riesgo de la captación de cualquier otra nueva situación. Entonces, por más que haya una situación saneada, o terminada, vuelve a estar en riesgo (mujer, referente de equipo de atención).

En las localidades rurales existe un problema específico de accesibilidad a los servicios de seguimiento. Los dispositivos de atención con énfasis en la reparación funcionan en las capitales departamentales, por lo tanto, el factor de las distancias combinado con la escasez en las frecuencias de transporte para trasladarse de una localidad a la otra, así como las dificultades en el acceso al dinero para sustentar los gastos asociados al viaje como, por ejemplo, la alimentación,²² exponen a NNA a situaciones de riesgo asociadas a la ES como puede ser la espera en la calle durante muchas horas. Asimismo, esta ausencia de servicios en el territorio incrementa las dificultades de adhesión a los procesos que ya presentan las adolescentes en esta situación. Los servicios parecen no considerar las especificidades de la atención de este daño en

22) Los pasajes para traslado de una localidad a otra están cubiertos por el dispositivo de atención.

particular.

Tanto el seguimiento como la reparación integral de las víctimas de ESNNA son dimensiones que aún se encuentran en un estadio inicial, la política no ha diseñado dispositivos o mecanismos de seguimiento y acompañamiento de los procesos, lo que genera situaciones de desprotección y la posibilidad de recurrencia del fenómeno. Vinculado con lo anterior, se constata que los dispositivos que han sido propuestos para estos fines no cuentan con los mecanismos de accesibilidad necesarios, lo que obstaculiza su acceso universal. Por otra parte, existe una dimensión que no se ha tenido en cuenta, la instalación de dispositivos no garantiza la concurrencia de las víctimas, por tanto, no solo se requiere diseñar e implementar mecanismos de accesibilidad, también se requiere de procesos de acompañamiento y seguimiento, de comprensión por parte de las víctimas de haber estado expuestas a graves situaciones de vulneración de derechos: reconocerse como víctimas, lo que trae aparejado la generación de la necesidad de asistencia y permanencia en los espacios de contención, seguimiento y reparación.

Empoderamiento de las víctimas. Construcción de proyecto de vida

La construcción (o posibilidad) de un proyecto de vida prácticamente no aparece en los discursos de los actores locales. Quienes trabajan en dispositivos de atención directa no tienen para ofrecer recursos que colaboren en la construcción de un futuro plan, ya que la mayoría de las intervenciones no están acompañadas de un proyecto de vida, es decir, una posibilidad de pensarse por fuera de la situación de ESNNA y que sea sostenible en el contexto en el cual están insertas las adolescentes. El hecho de que los dispositivos de atención no contemplen a las adolescentes cuando cumplen la mayoría de edad, complejiza la posibilidad de construcción de planes, ya que el *continuum* entre explotación y trabajo sexuales es una realidad que no es abordada por ninguna institución.

Por otra parte, como ya se mencionó en otros apartados, la alta medicalización e internación de adolescentes que han experimentado situaciones de ESNNA dificulta la elaboración de un plan de vida futuro, en el cual el acceso y permanencia en la educación es uno de los pilares fundamentales, otro de los aspectos donde la articulación interinstitucional con actores de la educación es escasa o nula.

La reparación, en términos económicos, dirigida a víctimas de ESNNA, no se encuentra incorporada en la legislación nacional. No obstante, la normativa nacional cuenta con diversas incorporaciones en la legislación que se dirigen a reparar en términos económicos por otras situaciones vinculadas con situaciones de violencia. La Ley N.º 18.850, Pensión Mensual y Asignación

Familiar Especial para Hijos de Víctimas Fallecidas por Violencia Doméstica; la Ley N° 19.039, Creación de una Pensión a las Víctimas de Delitos Violentos, con su última modificación dada por la Ley N° 19.889, Ley de Urgente Consideración, la cual incluye a las víctimas de delito de trata (artículo 78 de la ley 18.250) como beneficiarias para integrar la cuota de vacantes de trabajo público, pero no es considerado el delito de ESNNA. Por otra parte, la Ley N.º 19.580 de violencia basada en género dispone una reparación patrimonial para víctimas de delitos sexuales de 12 salarios del condenado o, en su defecto, 12 salarios mínimos; no estableciéndose para víctimas de explotación sexual. Esta opción, junto con otras acciones, pueden ser útiles como forma de reconocimiento de las situaciones de vida y como apoyo del Estado a los procesos de construcción de planes, acompañados por otras acciones, por ejemplo, la promoción de acceso a la educación.

Un aspecto interesante es que algunas operadoras del interior señalaron que los casos en los que existen proyección y planes de futuro estuvieron vinculados a adolescentes que lograron salir de la situación de ES para volcarse a un proyecto de maternidad. Entendemos que esto debe ser problematizado, ya que apuntar a este tipo de proyectos puede actuar reforzando roles de género y mandatos que no colaboren en la posibilidad de pensar proyectos de vida más autónomos, no necesariamente asociados a la familia y la maternidad.

7.8. Prevención/promoción

La prevención se basa principalmente por las actividades de sensibilización hacia actores implicados en los procesos de abordaje. Los equipos itinerantes presentan entre sus cometidos un fuerte componente de sensibilización hacia diferentes actores institucionales. No obstante, la mayoría de los actores locales manifiesta que estas sensibilizaciones no son suficientes para adquirir herramientas para el abordaje de las situaciones de explotación sexual. Si bien se reconoce que las formaciones han afinado la detección, se ha trabajado en la identificación de indicadores y esto ha servido para tener una mirada más atenta; sin embargo, continúan faltando herramientas concretas para la atención directa.

Me parece que debería ser algo como un módulo, un curso, no una cosa puntual, que surge por quizás una demanda puntual de «vení a un hogar a dar una hora de un taller». Me parece que debería ser algo hasta como que en una currícula, no sé, módulos específicos, prácticas, me parece que eso se requiere. Porque vos también cuando dialogás con los equipos te das cuenta, yo misma necesitaría una capacitación en explotación (mujer, referente del SIPIAV).

Esta opinión coincide con lo manifestado por los equipos itinerantes que consideran que en algunos departamentos donde se ha hecho especial énfasis

en la capacitación, esto no ha traído necesariamente un aumento en el número de situaciones detectadas. Del mismo modo, se relaciona con lo expresado por una operadora del área de la salud del interior, quien considera que las capacitaciones suelen repetir «estrategias un tanto rígidas», que no siempre es viable llevar al territorio, por diferentes motivos.

En otra línea de la prevención, surge la pregunta sobre cuáles son las alternativas que se les ofrecen a las y los adolescentes, es decir, de qué manera garantizar el acceso a oportunidades, ya sea de estudio, de trabajo, principalmente en localidades pequeñas. Cuando estas oportunidades no existen, para los operadores y operadoras hay más riesgo de que la posibilidad de un matrimonio acordado aparezca como seductora, ya que es lo que garantiza la supervivencia. En lo que respecta a la promoción, se enfatiza la necesidad de llevar a cabo acciones dirigidas a los equipos de justicia, como pueden ser campañas específicas de capacitación o sensibilización en la materia.

Otro de los asuntos que integran esta dimensión, y que no son mencionados por los actores tanto nacionales como locales, refiere a la sensibilización dirigida a la población en general. Como ya hemos mencionado, la ESNNA es un fenómeno complejo que incluye diversas dimensiones, un conjunto de ellas está vinculado con los procesos de aceptación o de involucramiento de quienes integramos las comunidades. En este sentido, las campañas masivas de comunicación pueden aportar a la problematización de aquellos fenómenos o comportamientos que forman parte de las dinámicas sociales y que se encuentran naturalizados y normalizados. Contribuir a las transformaciones de las moralidades, aportar a la construcción de lo aceptado y lo inaceptado a nivel social es una forma también de abordaje del fenómeno, que no solo aporta a todos los procesos de protección, promoción, prevención e incluso reparación, sino también a la generación de una cultura de derechos humanos.

En resumen, este apartado se divide en dos grandes esferas. Por un lado, la capacitación a los actores que intervienen en los procesos de abordaje de ESNNA, y, por otro lado, las acciones de sensibilización dirigidas a la población en general. Estas acciones abarcan, por una parte, las de promoción y construcción de mecanismos de apropiación de derechos para quienes han sido víctimas de ESNNA, y, por otra parte, las de sensibilización dirigidas a la población en general, que implican procesos de transformación de moralidades con el fin de generar rechazo a nivel comunitario del fenómeno.

Podemos afirmar que, si bien existen acciones de sensibilización emprendidas por los equipos itinerantes y dirigidas a diversos actores institucionales, se expresa que estas acciones no son suficientes para adquirir herramientas para abordar los fenómenos. En este sentido, parece haber escasez de formaciones que se detengan en las especificidades de expresión de

la ESNNA a nivel comunitario. Por otra parte, existe un consenso generalizado en la necesidad de impartir acciones de capacitación a quienes participan de los procesos de justicia. En los aspectos vinculados con la prevención, no se hace mención a la generación de mecanismos de salida para quienes han sido víctimas principalmente en aquellas localidades pequeñas donde la tendencia a la reincorporación a los procesos de explotación o los matrimonios parecen la única salida ante las dificultades de planificación de futuros. No se menciona en las entrevistas la necesidad de realizar campañas de sensibilización dirigidas a la población en general.

8. Conclusiones

Las conclusiones que aquí se presentan retoman los objetivos en los que se centró esta investigación, que refieren a la identificación de las formas de abordaje que tienen expresión en las dimensiones que fueron analizadas. En el diseño y concepciones de las estructuras institucionales, en las formas de coordinación interinstitucional, en las definiciones presupuestales, en los mecanismos implementados para el desarrollo de la protección con foco en la normativa, en los procesos de detección, en el registro, en la atención y los mecanismos implementados para el acceso a la justicia de las víctimas. Asimismo, los enfoques también se reflejan en los procesos de reparación implementados, los mecanismos de seguimiento y acompañamiento, así como también las prácticas institucionales que inciden en los procesos de empoderamiento y elaboración de planes de futuro de las víctimas. Por último, lo vinculado con la prevención del fenómeno y la promoción de derechos en diálogo con la prevención y con la reparación.

En primer término, es importante expresar el reconocimiento por los avances en torno a la normativa y el desarrollo de las políticas públicas vinculadas con garantizar los derechos de las infancias y adolescencias a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el Uruguay. Dada la naturaleza y la comprensión que se ha realizado del fenómeno, también se destacan los avances integrales en materia de protección de las infancias y adolescencias, de las mujeres y, de forma más reciente, de las disidencias de género, lo que ha ampliado no solo la comprensión de las dimensiones imbricadas, sino que también han promovido diversos instrumentos de protección de los derechos de estos sectores poblacionales. Esta estructura que se ha ido construyendo permite contar hoy con un conjunto de avances (normativos, institucionales, planes, programas, acciones) en materia de protección hacia niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual.

En segundo término, existe una coincidencia plena en definir la problemática de la ESNNA como altamente compleja que requiere de abordajes conjuntos y de articulaciones entre las diferentes instituciones con competencia en la temática. Sin embargo, si bien se reconocen avances y buenas prácticas en la coordinación interinstitucional, no se evidencia una fortaleza en este sentido. Se identifican actores y procesos que prestan mayor atención a la relevancia de este aspecto, como, por ejemplo, la FGN y la Unidad de Víctimas y Testigos, pero, por distintas razones propias de las estructuras organizacionales, los mecanismos no son fluidos y los procesos no se completan. De las entrevistas analizadas se destacan, además, carencias en la coordinación interinstitucional entre las organizaciones sociales y las judiciales. Las buenas prácticas que se reconocen en la coordinación interinstitucional muchas veces se refieren al conocimiento personal que puede existir en las localidades pequeñas, lo que implica una cercanía, pero no necesariamente se traduce en pautas institucionales claras. En tal sentido, en las entrevistas se menciona la necesidad de contar con mapas de rutas que guíen las intervenciones.

En tercer lugar, en la línea de la institucionalidad y la necesidad de pensar las políticas públicas de manera articulada, aparece, en algunos casos, la superposición de ámbitos cuando las competencias y temáticas se solapan. Esto ocurre por ejemplo entre el CONAPEES y el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, o el mismo SIPIAV. En otros casos, queda en evidencia la necesidad de coordinar con el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia en el ámbito nacional o en las representaciones departamentales. Estas dificultades pueden obedecer a diferentes factores. Por una parte, la propia historia de surgimiento de los distintos espacios interinstitucionales y el lugar que ocupan dentro del Estado. Por otra parte, la necesidad de dialogar desde el punto de vista conceptual respecto de la ESNNA. Si ya resulta difícil la coordinación de los espacios interinstitucionales, más difícil es la articulación de distintos ámbitos interinstitucionales entre sí. Por esta razón, se debería repensar en el diseño de la arquitectura interinstitucional, así como en la discusión teórica conceptual de las temáticas que confluyen: violencia, explotación sexual, trata, infancias, adolescencias, género, sistemas de opresión, entre otras. En ese sentido, se observa una variedad de discursos que se deben profundizar para llegar a acuerdos a partir de escenarios cambiantes y las nuevas formas en las que se presenta la ESNNA.

En cuarto lugar, un aspecto que se detecta con preocupación es la falta del enfoque de la interseccionalidad en muchos discursos para el abordaje de la temática. Si bien se observan concepciones que tienden a integrar lo generacional con lo económico e incluso lo territorial, los sesgos de género continúan formando parte de muchos discursos fuertemente arraigados

tanto en el personal técnico como en las personas que toman las decisiones de las políticas. A esta ausencia se agrega una escasa reflexión en relación con el estatus migratorio de la infancia y la población en general. Por una parte, debería ser un elemento a tener en cuenta para detectar NNA migrantes en situación de ES, y, por otra parte, para prestar atención a discursos xenófobos, como algunos que se encontraron, que apuntan a señalar a migrantes como responsables de la explotación. La etnia, la discapacidad, la diversidad sexual o la identidad de género no se reconocen tampoco como elementos presentes en la conceptualización del abordaje. La posibilidad de profundizar en un marco teórico conceptual desde la perspectiva interseccional podría contribuir a repensar las políticas públicas en materia de ESNNA a la luz de las transformaciones más recientes y que garantice el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la formulación de los problemas, el diseño e implementación de políticas públicas holísticas para resolverlos, así como la evaluación, que tengan como orientación los principios rectores de los derechos humanos: la universalidad, la igualdad y no discriminación y la interdependencia de los derechos.

Desde el punto de vista de la conceptualización, algunos discursos refieren a las modalidades de ESNNA que surgen con el uso masivo de las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información. No se pudieron constatar datos que reafirmen la percepción de las personas entrevistadas, de igual modo, parecería necesario mejorar el conocimiento respecto a esta forma de ESNNA. Tampoco aparece ninguna referencia a las situaciones de ESNNA, que, como la evidencia científica indica, aumentan en contextos de desastres tales como las inundaciones recurrentes en nuestro país, lo que muestra que no se percibe como un escenario de riesgo. La posibilidad de un marco conceptual común desde una perspectiva interseccional, así como la profundización de los nuevos escenarios y formas en las que se presenta a la ES, podría modificar la política pública en materia de ESNNA para la protección, reparación y promoción de las víctimas.

En quinto lugar, una de las dificultades identificadas en el desarrollo del diagnóstico se refiere a la forma de registro de los casos de ESNNA. En este aspecto no existe unanimidad ni un enfoque único, en el registro no se evidencia articulación interinstitucional ni mecanismos tendentes a la armonización. Varias instituciones registran los casos de forma paralela, sumado a que las formas utilizadas que no están estandarizadas impiden contar con información sobre el caso abordado desde distintas instituciones, los procesos de atención, seguimiento y las trayectorias de vida de las víctimas. Para llevarlo adelante es importante contar con sistemas de registro centralizado, armonizado, regido por la perspectiva de la confidencialidad de los datos. Acceder a la información por parte de todas las instituciones que intervienen en los procesos permite

no solo realizar un seguimiento personalizado de las situaciones, sino también contar con la información precisa para la dimensión del problema. Este tipo de desarrollos son útiles también para la generación de conceptualizaciones y enfoques comunes sobre las diversas expresiones de la explotación sexual, aspecto que se destacó como relevante anteriormente.

A partir de la variabilidad de expresión del fenómeno, es pertinente también que el registro incluya indicadores que permitan contar con un diagnóstico útil para el análisis y evaluación de los abordajes y seguimientos, y el diseño de futuros abordajes interseccionales que impliquen la construcción de factores de riesgo a partir de contar con información sobre los fenómenos. En este sentido, es necesario incluir los factores de edad, etnia, situación socioeconómica, situación de discapacidad, lugar de residencia y de proveniencia, identidad de género, entre otros factores de riesgo. Por ejemplo, en la atención, no existen abordajes específicos para adolescentes privados de su medio familiar, que se identifica como uno de los factores de riesgo. Asimismo, contar con un sistema de información y la identificación de factores de riesgo puede ser de utilidad también a nivel judicial. En la actualidad se abordan casos de ESNNA de forma concreta sin profundizar en la investigación, donde posiblemente exista una red de explotación o varios casos que se relacionan. Al mismo tiempo, estos registros podrían aportar al seguimiento de las trayectorias de las víctimas al alcanzar la adultez. Contar con información previa al atender y dar seguimiento a casos, por ejemplo, de violencia de género, puede contribuir a mejorar la calidad de los procesos de protección.

La cultura organizacional de instituciones atravesadas por diferentes lógicas, con apego a una estructura burocrática del siglo pasado, también incide en la forma en que se recoge y acopia la información. El trabajo interinstitucional que puntualizamos en el tercer punto de estas conclusiones debería generar confianza en los sistemas de registro y superar las reticencias en compartir datos, así como también democratizar el acceso a la información pública para quienes investigan en la temática. La tensión de registros múltiples que ofician como fichas exhaustivas que dan cuenta del caso a caso y los que son necesarios para nutrir registros sistemáticos y con fines estadísticos debería laudarse, de lo contrario, seguirán sirviendo en mayor o menor medida a alguno de esos fines, pero no a ambos en forma óptima.

Finalmente, en lo que a la información cuantitativa se refiere, contar con datos confiables para las instituciones podría contribuir a elaborar indicadores de gestión e impacto que permitieran medir el alcance de las políticas públicas en materia de ESNNA que en la actualidad se desconoce. En una época signada por las tecnologías de la información, las posibilidades de mejora en la producción de datos relevantes no debería ser una traba para avanzar en el diagnóstico y conocimiento del fenómeno en nuestro país.

En sexto término, en cuanto a la protección de las víctimas, las opiniones coinciden en la necesidad de agudizar la detección de la ESNNA. Para ello, se debe dotar de mayores recursos para contar con más personas y mayor formación a todos los equipos de todo el país. En algunos casos, se observa la falta de controles de espectáculos públicos en el interior del país, en otros, la necesidad de llegar a situaciones de ES de adolescentes que no pertenecen a contextos socioeconómicos vulnerados. Uno de los territorios escogidos para el trabajo de campo fue un departamento del interior con alta actividad turística. Resulta llamativo que en ninguno de los discursos de este lugar se menciona la modalidad de ESNNA vinculada con el turismo. Esta omisión total puede corresponder a importantes dificultades para la detección de este tipo de ES o, por el contrario, a la negación discursiva ante los indicios y evidencias que no son tenidos en cuenta. En otro caso, el territorio escogido presenta características de frontera y se identificó también la modalidad de la ESNNA asociada a las zafas de producción y cosecha agropecuaria y el tránsito intenso del transporte de mercancías que eleva el riesgo no solo de ES, sino también de trata.

Una mención especial merecen las consecuencias de la pandemia provocada por el COVID-19 en el tema que nos ocupa. Para las personas que trabajan en los diferentes territorios, tuvo aspectos negativos y positivos. Por un lado, se trabajó menos con las situaciones cuerpo a cuerpo y se hizo más difícil el seguimiento de los casos. Por otro lado, las actividades virtuales permitieron pensar estrategias en conjunto con más equipos, al mismo tiempo que habilitó capacitaciones a las que accedieron personas de localidades rurales que anteriormente no podían participar. En cuanto a NNA, la nota temática del IIN-OEA (2020) advierte que la pérdida de fuentes laborales en adultos referentes puede haber traído un aumento en las situaciones de ES; esto no se recoge en las entrevistas realizadas, pero de todos modos puede ser parte del análisis que aún están procesando los equipos técnicos. Las crisis y emergencias, como la sanitaria en 2020 y 2021, promueven escenarios de mayores riesgos asociados a la ES porque, por una parte, se produce un aumento de la pobreza, como advierte el IIN-OEA, y, por otra parte, todas las instituciones de salud estuvieron abocadas a otras cuestiones y dejaron de ser un posible agente de detección. Además, el distanciamiento social al que se vieron obligados los equipos técnicos de las diferentes instituciones sociales en el territorio también contribuyó a la no detección de situaciones de ES. Los escasos registros existentes muestran una tendencia a la baja o de mantenimiento de las cifras de detección en 2020, aun cuando la tendencia era al alza en los años anteriores.

Como séptimo punto y en consonancia con lo anterior, se recoge de manera reiterada la necesidad de contar con dispositivos de atención y reparación locales que no impliquen un desarraigo para los niños, niñas y

adolescentes. Si bien se destaca que la formación al personal técnico es parte del proceso de abordaje del fenómeno, se ha hecho referencia de forma reiterada a que los procesos de formación son débiles o inexistentes en el personal de la salud, principalmente en el interior del país. La capacitación y sensibilización en este sector tendría repercusiones en la detección y la atención de casos de ESNNA. Algo similar ocurre con el personal de la educación, ya sea a nivel de primaria como de secundaria en educación formal, o los centros que brindan educación no formal. En ambas situaciones la detección primaria y la derivación es parte esencial del abordaje posterior de la ESNNA.

A este respecto se hace mención de que algunas instituciones que realizan capacitaciones sistemáticas deben ampliar sus cupos para llegar a mayor cantidad de personal. Los procesos de capacitación también aportarían a la construcción de modelos de abordajes armónicos. En este sentido, en algunos casos se desprende de los discursos que existen perspectivas contrapuestas que difieren en las formas de abordaje. Incluso, en algunos territorios las mismas personas técnicas dividen su jornada laboral entre alguna dependencia estatal y una organización social que convenia con el Estado. Estos aspectos están estrechamente ligados a la necesidad de profundizar en los marcos teóricos conceptuales que apuntamos anteriormente, para los que se necesitaría mayor formación que brinde elementos a la discusión y toma de decisiones.

Otro aspecto para mejorar en la capacitación es el conocimiento de los equipos intervinientes de la obligación de denunciar ante indicios de ESNNA, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 121 y 126 del CNA, y artículo 50 de la ley 19,580, ya que se constatan dudas y confusiones en este sentido. También se constata que la ausencia de denuncia no siempre se relaciona con el desconocimiento, sino con la exposición de los equipos técnicos ante prácticas corruptas en las que las denuncias no prosperan.

Finalmente, desde el punto de vista presupuestal queda en evidencia la necesidad de que las instituciones destinen mayor presupuesto a la temática de la ESNNA. Por una parte, muchos de los puntos que se plantean en estas conclusiones se entrelazan con la falta de presupuesto como, por ejemplo, la escasez de recursos humanos capacitados, la falta de formación en distintas áreas para todo el país, la necesidad de mejora de la recolección de información estadística o la discusión teórica conceptual entre las diversas instituciones. Por otra parte, se evidencia como un obstáculo que el específico interinstitucional para esta problemática como es el CONAPEES no cuente con presupuesto propio y que dependa de la asignación presupuestal de cada una de las instituciones. Sin embargo, las instituciones que integran el CONAPEES no siempre vuelcan lo comprometido al desarrollo de las acciones incluidas en los planes. Las políticas públicas en materia de ESNNA necesitan mejoras

sustantivas que no pueden ir separadas de las mejoras presupuestales, así como un refuerzo presupuestal debe asignarse a un diseño e implementación de políticas más efectivas en la protección de los derechos de NNA.

9. Recomendaciones de política pública

El informe diagnóstico que aquí concluye presenta un diálogo en varias esferas, el estado de la cuestión sobre la normativa y los procesos políticos a nivel nacional, las herramientas con las que cuentan los Estados para garantizar los derechos de NNA, el análisis de la información cuantitativa relevada, así como el análisis de las entrevistas realizadas con base en las dimensiones construidas y, por último, los hallazgos y conclusiones. A partir de todos los elementos desarrollados y analizados se esbozan las siguientes recomendaciones que se agrupan siguiendo las dimensiones propuestas en el informe. Al mismo tiempo, las recomendaciones contribuyen a delinear enfoques de abordaje armonizados dentro de los espacios de coordinación interinstitucional y mantienen también el diálogo con los estándares internacionales de los sistemas universal e interamericano.

9.1. Interinstitucionalidad

Como se ha expuesto a lo largo del documento, se han identificado limitaciones en la coordinación interinstitucional que permean todas las etapas de los procesos de abordaje de las situaciones de ESNNA y especialmente tiene repercusiones en los modos de abordaje. Si bien las dificultades son generales, se acentúan en las situaciones que se presentan en el interior del país.

Una de las razones es la existencia de carencias en la definición de mecanismos que guíen a los equipos en los recorridos posibles a nivel territorial en todas las etapas de intervención, esto hace que el abordaje dependa de perspectivas individuales o grupales con conceptualizaciones y moralidades divergentes, que no siempre están orientados por el Estado y no siempre integran una perspectiva de derechos humanos. Como forma de revertir estas dificultades que terminan repercutiendo en los procesos concretos de abordaje de casos cotidianos, en cualquiera de las etapas, se

sugiere la elaboración de mapas de ruta dirigidos a los equipos de intervención directa y a otros actores satelitales que tienen o deberían tener intervención en los procesos. La realización de protocolos unificados para todas las instituciones intervinientes en todas las etapas de abordaje (riesgos, indicios, detección, prevención, denuncia, judicialización, sanción, reparación, entre otros) constituye un instrumento efectivo de protección a NNA. Por ejemplo, referentes sociales territoriales como docentes de secundaria, primaria o UTU, docentes de educación no formal, equipos técnicos o comisiones vinculadas al baby fútbol, entre múltiples agentes comunitarios con inserción territorial que pueden jugar un rol sustantivo en los procesos de detección primaria. Además, como veremos más adelante, a través del desarrollo de estos mecanismos, se está propiciando una comunidad activa en los procesos, que contribuye directamente en las transformaciones de moralidades y preconcepciones en el ámbito comunitario respecto de la ESNNA.

Asimismo, en el mapa de ruta deben incluirse los protocolos desarrollados y asociados con la temática; del proceso de investigación realizado se desprende que no existe una apropiación de los documentos, y en algunas situaciones no existe conocimiento de los ámbitos de articulación, como es el caso del Grupo de Acción Regional de las Américas (GARA, 2018) para la prevención de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en el contexto de viajes y turismo, ni tampoco del protocolo desarrollado.

Con el fin de generar sinergias entre la articulación interinstitucional de actores y también de acciones, se propone el diseño de mecanismos de articulación entre la institucionalidad intersectorial que nuclea distintas organizaciones que trabajan sobre diversos temas y que pueden tener puntos de intersección. Hacemos referencia a las institucionalidades nucleadas en torno a los temas de trata, de violencia basada en género y generaciones y ESNNA. Propiciar la articulación teniendo en cuenta los planes nacionales que pueden coincidir en algunos ámbitos de abordaje es una forma de aunar esfuerzos, lograr mayor eficiencia en los recursos invertidos, así como gestionar de forma sustentable las intervenciones.

Como hemos observado, existe un solapamiento entre organismos que no siempre articulan más allá del organismo planteado para estos fines, el CONAPEES. Es necesario establecer ámbitos de coordinación permanente con el SIPIAV en Montevideo, pero también en el interior del país, con el fin de lograr armonizaciones en los modelos y enfoques de abordaje.

En este sentido, también hemos observado que se requiere de mayor articulación entre el INAU e Inmujeres para el abordaje de las situaciones de ESNNA. La integración de la perspectiva de género e interseccional en la formulación del problema social es fundamental para un abordaje con un enfoque que tenga en cuenta estas perspectivas. Asimismo, se sugiere la integración de Inmujeres en el CONAPEES como organismo rector de

las políticas de género en Uruguay. Pero, además, durante los procesos de intervención, esta participación puede resultar indispensable para contar con información de las trayectorias de las víctimas de explotación sexual en la infancia y adolescencia, formular el problema social que es necesario abordar y definir las orientaciones políticas a partir de este conocimiento. ¿Se perpetúan las situaciones de violencia de género en la adultez? Por la propia naturalización y normalización del fenómeno, teniendo en cuenta que las víctimas de ESNNA no se sienten como tales, nos preguntamos si en hogares que conviven con situaciones de violencia de género existe una prevalencia mayor de la ocurrencia de otros delitos sexuales, por traer algunas de las interrogantes que surgen en las entrevistas con los equipos técnicos.

También es necesario preguntarse qué otros factores de desigualdad como elementos de riesgo existen y pueden ser tenidos en cuenta en el delimitamiento del problema, ¿existe riesgo de ESNNA en hijos e hijas de mujeres migrantes que son explotadas sexualmente?

¿Qué sucede con las infancias y adolescencias migrantes? ¿Tienen mayor exposición a redes de trata y explotación? ¿Qué sucede con NNA que poseen orientaciones sexuales no hegemónicas?

Como se analizó a lo largo del documento, la ESNNA es un fenómeno complejo en el que confluyen y se intersectan diversos problemas. Por ejemplo, la atención al consumo problemático de sustancias y los problemas de salud mental pueden ser una vía de detección de las situaciones de explotación. Por tanto, se sugiere la coordinación con el Área Programática de Salud Mental del Ministerio de Salud Pública, así como con la Junta Nacional de Drogas. Por otra parte, teniendo en cuenta la prevención del embarazo adolescente, que puede tener repercusiones en la detección de ESNNA, se sugiere coordinar con el programa «Estrategia nacional e intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes».

Profundizando en las prerrogativas de la coordinación interinstitucional, y teniendo en cuenta las dificultades que suponen las especificidades de las prácticas de explotación en zona de frontera, se sugiere una articulación con organismos afines o que aborden la temática para delinear estrategias de intervención de la ESNNA en estas localidades. En lo que refiere al gobierno corporativo de las instituciones, en particular en el perfil de las direcciones departamentales del INAU y los cambios que se producen a través de las diferentes administraciones, se recomienda la generación de mecanismos para garantizar que esas rotaciones no afecten la generación de capacidades territoriales y la articulación de prácticas interinstitucionales.

Los acuerdos interinstitucionales, las definiciones políticas y técnicas de los abordajes a la ESNNA necesitan de un acuerdo conceptual que, tal como se observó en las conclusiones, es necesario construir. En tal sentido, las instancias de sensibilización, capacitación y formación en distintos niveles

parece ser un ámbito imprescindible para llegar a la articulación y acuerdo necesarios.

Por último, entendemos que la participación de la cooperación internacional a través de las agencias de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano son fundamentales como contribución a la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Estos aportes que se encuentran materializados de diversas maneras aportan a la construcción de una cultura de derechos humanos. Sin embargo, no se identifica este rol y contribución en los discursos de las personas entrevistadas, excepto un reconocimiento de la sociedad civil a una investigación propiciada por una agencia de las Naciones Unidas. Por tal motivo, se sugiere a los órganos de coordinación interinstitucional trabajar sobre la apertura a la participación en los ámbitos de coordinación, apoyos técnicos y materiales, así como las contribuciones simbólicas a lo que se define como cultura de respeto de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

9.2. Normativa y protección de los derechos de NNA

Si nos enfocamos en los aspectos que se ponen en marcha para cumplir con las obligaciones de proteger a niños, niñas y adolescentes desde el punto de vista normativo, se sugieren varias estrategias que se enfocan en legislar específicamente sobre algunas violaciones a los derechos humanos y los escenarios de desarrollo. En primer lugar, se vuelve necesario contar con la posibilidad de legislar específicamente sobre maltrato, tratos crueles e inhumanos hacia NNA. En la misma línea, resulta oportuno realizar modificaciones del delito de explotación sexual, Ley N.º 17.815, sugiriendo presunciones simples, agravantes específicas como se establecen en el delito de abuso sexual 272 Bis del Código Penal. Asimismo, se identifican delitos que contienen disposiciones discriminatorias, que contribuyen a la persistencia de estereotipos, como, por ejemplo, los artículos 267, 268, 269, 270, 274, 275 y 276 del Código Penal.

En segundo lugar, dado que nos encontramos en un momento de despliegue de escenarios en los que el delito adquiere nuevas formas, se sugiere el desarrollo de legislaciones que sancionen las violaciones de los derechos de los NNA, específicamente las relacionadas con el entorno digital teniendo en cuenta la recomendación general N.º 25 de la CND.

En tercer lugar, otro de los aspectos para tener en cuenta y que tendría repercusiones en el acceso a la justicia refiere al desarrollo de la implementación de los juzgados multimateria de violencia basada en género, doméstica y sexual, cumpliendo con lo establecido en el artículo 51 de la Ley N.º 19.580.

En cuarto lugar, desde el punto de vista de los estándares internacionales y las observaciones recibidas por el país, se sugiere la organización de una

nueva reforma de la legislación para establecer la edad mínima para contraer matrimonio en dieciocho años, aplicable por igual a adolescentes. En quinto y último lugar, en las recomendaciones normativas y de acceso a la justicia, se propone la implementación de mecanismos de denuncia dirigidos a NNA que sean inteligibles, accesibles, pero que también incorporen la confidencialidad, la no revictimización durante el proceso y la protección, principalmente en círculos de pertenencia o a nivel comunitario.

9.3. Sistemas de información para el abordaje de la ESNNA

Una de las formas de contribuir a la formulación del problema y la generación de enfoques de abordaje armonizables es contar con datos confiables que reflejen lo máximo posible el estado de situación. Los sistemas de información, con criterios únicos de ingreso, accesible a las instituciones que realizan los abordajes, que tenga en cuenta la confidencialidad de los datos de las víctimas es una herramienta imprescindible para llevarlo a cabo. Es fundamental que el registro pueda desarrollarse en el marco de la coordinación intersectorial: CONAPEES, y en el que también participen las instituciones intervinientes. Se sugiere diseñar un sistema desde el punto de partida, en el que se integren los registros existentes con un patrón común y con atributos que sean relevantes no solo para la fase de tratamiento de las situaciones, sino para la construcción de indicadores que puedan medir su evolución en el tiempo. El diseño del sistema de información que desarrollara la FGN en 2017 podría utilizarse como referencia de un soporte y herramienta concebida para estos fines. Asimismo, la integración de referentes de la academia y del Instituto Nacional de Estadística para su diseño sería un punto de partida posible junto al trabajo asociado a las estadísticas de violencia basada en género y generaciones de cuya fortaleza podría nutrirse este sistema, incluso, formando parte de este.

Con el fin de evitar vulneraciones, es necesario contar con usuarios identificables, así como con la trazabilidad en el acceso a la información durante los procesos. Paralelamente, al uso del sistema de información debe desarrollar ciclos de formación para el uso del programa y evaluación de la estructura. Es necesario que el sistema de información integre los indicadores vinculados con la identidad de género, los aspectos socioeconómicos, situación de discapacidad, la etnia, el factor territorial, entre otros.

9.4. Reparación integral

Como hemos visto, la reparación es una de las obligaciones estatales en la que menos se enfoca el abordaje. En este sentido y con el fin de propiciar la construcción de un futuro propio, en el que se incluya el acceso a la

educación a partir de la articulación con los ámbitos de educación formal y no formal. Las acciones de reparación integral, incluido el proyecto de vida, deben pensarse como forma complementaria y sinérgica con otras acciones. Existen antecedentes de reformas normativas que se pueden tener en cuenta al momento de diseñar e implementar mecanismos tendientes a cumplir con esta obligación. Por ejemplo, que las víctimas de ESNNA sean beneficiarias de una pensión a efectos reparativos o cuenten con cupos para puestos laborales en sectores públicos o privados.

Se sugiere, además, que las instancias de capacitación y sensibilización dirigidas a operadoras y operadores se integren los principios de evitar la revictimización, la culpabilización y la patologización. Con referencia a este último aspecto resulta imprescindible la capacitación dirigida a los equipos de salud mental de ASSE. Otro de los aspectos funcionales a dar continuidad a estos principios refiere al monitoreo y evaluación de los procedimientos de abordaje de la ESNNA.

9.5. Prevención y promoción

Uno de los aspectos en el que no se ha profundizado es en la prevención y promoción. La existencia de campañas de sensibilización dirigidas a la población en general es una de las herramientas fundamentales con el fin de generar las transformaciones necesarias de las percepciones y posicionamientos morales respecto de la ESNNA. Es necesario revertir las prácticas que se encuentran históricamente instaladas, naturalizadas y normalizadas en los imaginarios sociales. El avance en los aspectos normativos, la construcción de institucionalidad y el diseño e implementación de políticas públicas requiere del compromiso y participación ciudadana. Sin la existencia de una comunidad activa orientada por la cultura del respeto a los derechos humanos, comprometida con la problematización del fenómeno, con la persecución del delito, las transformaciones tendientes a la erradicación de las prácticas serán lentas.

Uno de los aspectos concernientes a la prevención refiere a la formación de aquellas personas que participan en los procesos de sospecha, detección, abordaje y reparación de las situaciones de ESNNA. Se recomienda el diseño de un plan de capacitación a actores directos e indirectos, y la revisión de otros planes de capacitación y sensibilización que pueden tener intersección con la temática.

De manera paralela, se sugiere la organización de campañas de sensibilización en distintos medios de comunicación, construidas y dirigidas a segmentos poblacionales que puedan tener repercusiones, apropiación y replicaciones comunitarias, usando distintos soportes: radios, TV (campañas de bien público), redes sociales, entre otros. Otro instrumento para estimular

una comunidad activa y participativa es profundizar en el trabajo coordinado con actores con institucionalidad local, como intendencias y alcaldías. Generar eventos abiertos a toda la comunidad, con la participación y convocatoria de referentes locales, para reflexionar sobre el tema en conjunto en aquellos lugares que resulten claves.

Asimismo, se debe tener en cuenta en esta dimensión la coordinación con las instituciones que se encuentran trabajando con miras a la construcción de la ciudadanía digital. Sería por demás oportuno integrar acciones mancomunadas tendientes al conocimiento de los riesgos en el uso de entornos digitales, dirigido tanto a infancias y adolescencias como a docentes.

9.6. I + D

Por último, y siguiendo el ciclo de las políticas públicas, el desarrollo de investigaciones y el acceso a información son esenciales para la definición del problema público y en el diseño de las posibles soluciones al problema construido. No hay implementación posible de las políticas públicas sin comprensión profunda de la problemática que las sustente. La sinergia del conocimiento del fenómeno con los estándares y principios de derechos humanos constituyen una guía para la formulación de los problemas, el diagnóstico, el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas (CIDH, 2018) en diálogo con los insumos que se construyen localmente a partir de los procesos de investigación. Se sugiere, por lo tanto, el desarrollo de procesos de investigación que se enfoquen en los factores de riesgo de exposición a la ESNNA y, además, en las trayectorias de víctimas de explotación sexual luego de alcanzada la mayoría de edad.

Asimismo, y vinculado con los registros, las mejoras que se proponen en el sistema de información también forman parte de los aportes en investigación y desarrollo. En la actualidad, no se cuenta con ningún estudio de prevalencia específico para ESNNA; el único antecedente es el que llevaron a cabo Gurises Unidos y la UdelaR. La dimensión del fenómeno en su conjunto sería crucial para superar la visión parcial que se tiene en la medida que los registros refieren a casos atendidos o denuncias realizadas.

Teniendo en cuenta la teoría del cambio y la cadena causal, que se sintetiza en la identificación del problema, en el estímulo y construcción de estudios previos utilizando los registros de información, así como el estímulo de una comunidad activa y participativa, se sugiere la incorporación de una evaluación de la política que transversalice todas las etapas del ciclo. Dicha evaluación debe proporcionar información sobre el modo en que se produce el cambio e incluir los resultados intermedios y finales tendientes a cumplir con los objetivos propuestos. Además, debe registrar la evaluación de impacto para comprobar el grado de cumplimiento a lo largo de la cadena (Rogers, 2014).

Referencias bibliográficas

- Alonso, Luis Enrique (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Ansolabehere, Karina, Francisco Valdés y Daniel Vázquez (2020). *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*. Ciudad de México: FLACSO México.
- Bidegain, Germán e Ignacio Salamano (2016). *Consultoría para el relevamiento de los registros en violencia basada en género en Uruguay. Informe final*. Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica y Comisión Sectorial de Población. Inédito.
- Caballero, Fernanda y Diego Pailos (Coords.) (2015). *Explotación sexual comercial hacia niños, niñas y adolescentes en Uruguay. Dimensión, características y propuestas de intervención*. Montevideo: Fundación Telefónica.
- Calderón Gamboa, Jorge (2013). *La reparación integral en la jurisprudencia de la CIDH: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cavalli, Eduardo y Virginia Ginares (2019). Hacia la conformación de un estatuto procesal de NNA, en *XIX Jornadas Nacionales de Derecho Procesal*. Montevideo: FCU, pp. 431-444.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018). *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.docx>

- Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES) (2016). *II Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes (2016-2021)*. 100 acciones acordadas. Montevideo: INAU.
- Condon, Fabiana, Milka Da Cunha y Andrea Tuana (2019). *Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. Manual sobre conceptos básicos y herramientas de intervención*. Montevideo: INAU-Asociación Civil El Paso.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (1999). *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre.
- Cunill Grau, Nuria (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 18 al 21 de octubre de 2005, Santiago, Chile.
- Declaración y Programa de Acción (1996). Aprobado en el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, Estocolmo, 24 de agosto de 1996.
- Fernández Ramírez, Lucía (2021). «Revisión del concepto civilista de “buen padre de familia” ante los delitos sexuales». *Revista CADE: Profesionales y Empresas*, N.º 58; pp. 79-90.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2011). *Por la sostenibilidad ética, social y cultural. Manual para la Prevención de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes desde el sector turismo*. Santo Domingo: UNICEF.
- Forni, Pablo (2010). «Los estudios de caso: orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social». *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, N.º 5; pp. 61-80.
- Gaag, Nikki van der (2013). *Por ser Niña. En doble riesgo: las adolescentes y los desastres*. Disponible en https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/biaag-2013-fullreport-spanish.pdf_0.pdf/
- Giorgi, Víctor (2012). «Niños y niñas: ¿sujetos de derechos o mercancía? Una mirada psicopolítica sobre la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes». *Revista Electrónica de Psicología Política*, N.º 29; pp. 47-63.
- Grupo de Acción Regional de las Américas (Protejamos a las niñas y niños de la explotación en viajes y turismo) (GARA) (2018). *Plan de Acción 2018-2020*. Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/sites/ministerio-turismo/files/2022-06/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20GARA%202018-2020%20C-TAPA%20%281%29.pdf>
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes-Organización de los Estados Americanos (IIN-OEA) (2014). *A 25 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Una mirada a los planes nacionales contra la explotación sexual de la niñez y adolescencia a partir de la información brindada por los Estados miembros*

del Sistema Interamericano. Disponible en <https://www.annaobserva.org/wp-content/uploads/2016/10/4-14-Planes-Nacionales-a-partir-de-la-consulta-a-los-Estados.pdf>

- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes-Organización de los Estados Americanos (IIN-OEA) (2019). *Reflexiones sobre la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes con perspectiva de género*. Nota Temática N.º 1.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes-Organización de los Estados Americanos (IIN-OEA) (2020). *Incidencia del “contexto COVID-19” en el fenómeno de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes. Preguntas y reflexiones*. Nota Temática N.º 1.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes-Organización de los Estados Americanos (IIN-OEA) (2021). *Terminología asociada a la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (E.SNNA) desde la perspectiva de derechos. Posicionamiento institucional*.
- Kimmel, Michael (1997). Homofobia, temor, vergüenza y silencio en la identidad masculina, en Teresa Valdés y José Olavarría (eds.), *Masculinidad/es. Poder y crisis*. Santiago de Chile: Isis Internacional, pp. 49-62.
- López-Gómez, Alejandra, Silvia Graña, Valeria Ramos y Leticia Benedet (2021). «Desarrollo de una política pública integral de prevención del embarazo en adolescentes en Uruguay». *Revista Panamericana de Salud Pública*, N.º 45. Disponible en <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.93>
- Lowenkron, Laura (2007). «(Menor)idade e consentimento sexual em uma decisão do STF». *Revista de Antropología*, vol. 50, N.º 2; pp. 713-745.
- Martínez, Rodolfo (2008). *Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. De la vulneración a la protección de derechos: un camino posible*. Montevideo: CIEJ.
- Mills, Wright (1961). *La imaginación sociológica*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mirabal Bentos, Gustavo (2021). *Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay. Comentado, anotado y concordado* (Tercera edición). Montevideo: La Ley Uruguay.
- Ochotorena, Joaquín y María Arruabarrena (1996). *Manual de protección infantil*. Barcelona: Masson.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005). *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

- Organización de los Estados Americanos (OEA) (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2021). *Lucha contra la trata de personas en situaciones de emergencia: guía para la gestión de la información*. Ginebra: OIM. Disponible en <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Counter-Trafficking-in-Emergencies-Information-Guide-ES.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2014). 67.a Asamblea Mundial de la Salud. Ginebra, 19 al 24 de mayo de 2014. Disponible en https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67-REC1/A67_2014_REC1-sp.pdf
- Pérez Hernández, Yolínztlí (2016). «Consentimiento sexual: un análisis con perspectiva de género». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 78, N.º 4; pp. 741-767.
- Pierson, Paul (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics». *The American Political Science Review*, vol. 94, N.º 2; pp. 251-267.
- Rogers, Patricia (2014). *La Teoría del cambio. Síntesis metodológicas: evaluación de impacto* N.º 2. Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF.
- Rostagnol, Susana (2007). *Historias en el silencio. Prostitución infantil y adolescente en Montevideo y área metropolitana*. Montevideo: UNICEF-RUDA.
- Rostagnol, Susana (2011). *Consumidores de sexo. Un estudio sobre masculinidad y explotación sexual comercial en Montevideo y área metropolitana*. Montevideo: UNICEF-RUDA.
- Salazar Ugarte, Pedro (Coord.) (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México, D. F.: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Segato, Rita (2003). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos* (Primera ed.). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Segato, Rita (2014). *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*. Puebla: Pez en el Árbol.
- Segato, Rita (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México D. F.: FLACSO-México.
- Stake, Robert E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Londres: Sage.
- The Economist Intelligence Unit (2020). Out of the Shadows: Shining light on the response to child sex abuse and exploitation. A 60 country benchmarking index [en línea].

- Tromben, Varinia, Rodrigo Martínez, Elizabeth Rivera, Natacha Leroy y Carlos Kroll (2021). *Propuesta de medición de la inversión pública en niños, niñas y adolescentes. Aplicación en tres países: Chile, Costa Rica y Perú*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vázquez, Daniel y Domitille Delaplace (2011). «Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción». *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, N.º 14; pp. 35-64.
- Vigarello, Georges (1999). *Historia de la violación, siglos XVI-XX* (Vol. 55). Madrid: Cátedra.
- Viveros Vigoya, Mara (2009). «La sexualización de la raza y la racialización de la sexualidad en el contexto latinoamericano actual». *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, N.º 1; pp. 63- 81.

EXPLOTACIÓN SEXUAL HACIA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

Un diagnóstico de los abordajes en Uruguay

Ana Gabriela Fernández Saavedra, Lena Fontela Kopl
(coordinadoras).

Magdalena Caccia Lijtenstein, Carolina Camilo Zabala, Elizabeth
Oria Giordan, Isabel Pérez de Sierra (investigadoras).

